

UNIVERSITÉ DE PARIS — FACULTÉ DE DROIT

---

LES PRINCIPES  
DE LA  
CONSTITUTION ESPAGNOLE  
DE 1931

Les Causes du changement de régime  
Les Droits de l'Homme — Le Droit des Gens

PAR

P. MARLAND

---

THÈSE POUR LE DOCTORAT

présentée et soutenue le Mercredi 7 Novembre 1934, à 14 heures

---

*Président : M. A. MESTRE, Professeur.*

*Suffragants : MM. JOSEPH BARTHÉLEMY, Professeur.  
G. SCELLE, Professeur.*

---

PARIS  
ÉDITIONS A. PEDONE

LIBRAIRIE DE LA COUR D'APPEL ET DE L'ORDRE DES AVOCATS  
43, Rue Soufflot (5<sup>e</sup>)

1934



**LES PRINCIPES**  
**DE LA**  
**CONSTITUTION ESPAGNOLE**  
**DE 1931**

1 51  
10 206  
biarc

La Faculté n'entend donner aucune approbation, ni improbation  
aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être  
considérées comme propres à leurs auteurs.

UNIVERSITÉ DE PARIS — FACULTÉ DE DROIT

---

**LES PRINCIPES**  
DE LA  
**CONSTITUTION ESPAGNOLE**  
**DE 1931**

Les Causes du changement de régime  
Les Droits de l'Homme — Le Droit des Gens

PAR

**P. MARLAND**

---

**THÈSE POUR LE DOCTORAT**

présentée et soutenue le Mercredi 7 Novembre 1934, à 14 heures

---

*Président : M. A. MESTRE, Professeur.*

*Suffragants* { MM. JOSEPH BARTHÉLEMY, *Professeur.*  
                  { G. SCHELLE, *Professeur.*

---

PARIS

ÉDITIONS A. PEDONE

LIBRAIRIE DE LA COUR D'APPEL ET DE L'ORDRE DES AVOCATÉS

43, Rue Soufflot (5<sup>e</sup>)

---

1934



## INTRODUCTION

---

La guerre de 1914 et les événements révolutionnaires qui en ont été la conséquence sont à l'origine des nombreuses constitutions votées depuis mil neuf cent dix-neuf. Le remaniement des frontières, prévu par le traité de Versailles, la création de nouveaux états, le changement de régime politique imposé à certains pays, sont autant de motifs qui ont obligé les peuples à se fixer de nouvelles règles de vie, à se donner de nouvelles garanties sociales et politiques. Bien que les origines de la Constitution espagnole soient différentes de celles de l'Europe Centrale et Orientale, les mobiles qui l'ont inspirée sont sensiblement les mêmes. Elle a été élaborée au moment où certains pays s'étaient non seulement dotés d'une Charte nouvelle, mais avaient déjà procédé à sa révision; les hommes chargés de rédiger le projet constitutionnel et de le présenter aux Cortès connaissaient donc les expériences tentées par les autres peuples et étaient ainsi en mesure d'apprécier à leur juste valeur les résultats obtenus par chacun d'eux. Juristes et hommes politiques devaient tenir compte aussi bien des institutions et des règles nouvelles considérées en elles-mêmes que de leurs vices et de leur défaut d'adaptation. La Constitution espagnole apparaît ainsi comme la synthèse des constitutions d'après-guerre.

Les droits de l'homme en tant que citoyen de l'Espagne d'une part, en tant que citoyen du monde d'autre part,

feront seuls l'objet de cette étude qui ne traitera pas de l'organisation politique du pays. La partie dogmatique de la Constitution paraît d'ailleurs être celle qui retint le plus longtemps l'attention des membres des Cortès et fut à l'origine des débats les plus passionnés; ce fut également celle qui subit le plus profondément l'influence étrangère. La Constitution de Weimar, en particulier, paraît avoir été très lue; elle fut par excellence la source où vinrent puiser les rédacteurs du texte de 1931. Déclarations allemandes et espagnoles coïncident en effet dans leur tendance envahissante, dans leur immixtion constante dans le domaine classique du droit privé, dans leur inclination en faveur des doctrines socialistes et de la production du travail, dans la haute valeur enfin qu'elles accordent toutes deux à l'éducation et à la culture. La Constitution espagnole se révèle par contre plus originale dans sa consécration de l'œuvre de Genève; grands idéalistes et profonds admirateurs de la Société des Nations, les hommes politiques ont voulu assurer dans la presque île ibérique le respect des décisions prises au nom de tous les peuples.

Ainsi l'étude des principes de la Constitution espagnole permet non seulement d'apprécier quelles sont actuellement les tendances générales des droits et des libertés constitutionnelles, mais encore d'examiner comment se comportent dans un même système juridique le Droit Interne et le Droit International et quels sont leurs domaines respectifs.

---

PREMIÈRE PARTIE

LES ORIGINES

DE LA RÉVOLUTION ESPAGNOLE



## PREMIÈRE PARTIE

### LES ORIGINES DE LA RÉVOLUTION ESPAGNOLE

---

Avant d'examiner les articles consacrés aux droits de l'homme et au droit des gens, il nous paraît opportun de rechercher quel était l'état d'esprit des membres des Cortès Constituentes et du peuple qui les avait élus. L'atmosphère dans laquelle a été élaborée la Constitution ne saurait, en effet, être demeurée étrangère à l'orientation qui lui a été donnée et les règles qu'elle prescrit sont, dans l'ensemble, conformes aux aspirations du peuple. Nulle étude ne pourrait d'ailleurs mieux que celle des causes de l'avènement de la République mettre en lumière les influences auxquelles étaient soumis les rédacteurs de la Constitution et les opinions qui se sont affrontées lors de son vote.

Toutefois, expliquer une révolution n'est pas chose facile, et la tâche apparaît particulièrement ardue lorsqu'il s'agit de rechercher les origines de la Révolution espagnole. Exemplaire dès son début, accomplie sans effusion de sang, elle fut une surprise pour tous, même pour les Républicains qui n'auraient pas éprouvé la nécessité de préparer une révolution militaire (Mouvements de Jaca et de Cuatro-Vientos) ni refusé de participer aux élections des Cortès acceptées par le Général Berenguer, s'ils avaient soupçonné l'état de l'opinion publique. Posada, considérant la rapidité avec laquelle se sont déroulés les faits dit qu'« il n'écrit

pas une histoire vraie celui qui ne verra dans l'événement que le jeu mécanique des forces purement politiques. » (*La Nouvelle Constitution Espagnole*, p. 88). Aussi, une étude, même sommaire, de la Révolution espagnole ne saurait passer sous silence les causes originelles de la chute de la Monarchie.

La structure physique et sociale de l'Espagne d'une part, sa structure économique d'autre part, semblent expliquer les difficultés que les Républicains ont éprouvées pour faire triompher leur cause, tandis que des éléments d'ordre psychologique et intellectuel et des causes d'ordre politique paraissent être à l'origine plus immédiate du changement de régime.

---

## CHAPITRE PREMIER

### STRUCTURE PHYSIQUE ET SOCIALE DE L'ESPAGNE AVANT LA RÉVOLUTION

#### § 1. — STRUCTURE PHYSIQUE.

La situation géographique de l'Espagne apparaît comme l'une des principales causes de la lenteur avec laquelle se sont propagées les idées libérales depuis longtemps répandues dans les autres pays d'Europe.

Au Nord, en effet, le long de la frontière française, les Pyrénées dressent leur barrière : non point une muraille qui a des portes, écrit Jacques Ancel, mais des murs successifs qui étendent les difficultés, qui interdisent les passages (Mirkin-Guetzévitch et Egidio Reale : *l'Espagne*, p. 7).

Les plans calcaires de l'Aragon, puis les Sierras, qui surplombent le bassin de l'Ebre, les Monts Ibériques enfin, sont autant d'obstacles rencontrés par le voyageur qui désire se rendre en Castille après avoir franchi les Pyrénées. A l'Ouest, la Cordillère Cantabrique arrête les influences océanes tandis qu'à l'Est la Méditerranée ne fait qu'une apparition sur les seuils espagnols.

Des corniches rocheuses et nues, des promontoires abrupts, des falaises inhabitées, séparent les *huertas* cultivées qui s'échelonnent le long de la côte.

Ainsi de tous côtés l'Espagne semble être isolée du reste de l'Europe. De fait pendant longtemps l'exportation du minerai de fer de Biscaye et des minerais de plomb et de

civre de l'Andalousie fut le seul lien industriel qui exista entre elle et les pays industriels. Léon Rollin, en dénommant plus-qu'île la presqu'île ibérique, donne une idée exacte de sa structure physique et de ses relations avec l'extérieur.

Isolée de l'Europe, l'Espagne ne présente d'autre part aucune homogénéité. Les contrastes sont frappants entre les pays du Nord, ceux de l'Est et ceux du Midi. A la Catalogne, qui concentre toute l'industrie, toute l'activité économique et financière de la Nation, s'oppose l'Andalousie, pays agricole où alternent les steppes basses parcourues par les troupeaux et les plaines couvertes des riches cultures méditerranéennes. Le Centre lui-même, heurté de cordillères, se prête difficilement aux communications entre le Nord et le Sud, et les grandes villes qui le peuplent sont autant de forteresses isolées entre lesquelles les échanges demeurent difficiles et rares.

Monde à part, l'Espagne vécut originale. Monde de contrastes, elle vécut divisée (Mirkin-Guetzévitch et Egidio Reale, *Op. cit.*, p. 10).

Le Régionalisme fut de tout temps florissant. Chaque pays, chaque ville eut pour principale préoccupation la défense de ses libertés et de ses *fueros*. L'Espagne ne sut conserver son unité d'action que lors de ses conquêtes extérieures. Sept siècles elle chercha à s'émanciper de l'Afrique, quatre siècles elle espéra se lier à l'Amérique. Au cours de ses luttes elle négligea d'entretenir avec l'Europe des relations qui auraient pu être favorables non seulement à son activité économique, mais à son évolution intellectuelle.

L'invasion arabe du VIII<sup>e</sup> siècle ne fut repoussée définitivement qu'en 1492, date à laquelle prit fin la lutte des royaumes chrétiens contre les Maures. A cette époque

Colomb découvre l'Amérique. L'Espagne, pays jusqu'alors purement agricole, devient une nation maritime et commerçante. Elle exporte les richesses de ses colonies et fournit au monde civilisé l'or et les denrées coloniales qui lui sont nécessaires.

Mais dès qu'elle s'immisce dans la politique européenne elle est obligée d'abandonner ses conquêtes. D'abord au profit de la France grâce à la Diplomatie de Richelieu, puis à celui de l'Angleterre, qui lui enlève son commerce avec le Nouveau Monde, à celui des États-Unis, enfin, qui soutiennent les révoltes des colonies non sans en tirer profit.

En 1898, l'Espagne n'a plus aucune possession en Amérique latine. Elle peut se consacrer uniquement à ses affaires intérieures. Le développement des moyens de communication lui permet de mieux connaître les institutions européennes et de mieux comprendre la civilisation du Nord à laquelle elle était souvent restée indifférente. La guerre de 1914 facilite d'ailleurs grandement les échanges. En dépit des barrières naturelles, le commerce interne qui devait subvenir aux besoins du marché national s'amplifie, tandis que la neutralité dont elle ne s'est pas départie contraint l'Espagne à entretenir des rapports plus étroits avec les pays belligérants.

Aussi en 1931 la plus grande homogénéité présentée par les différentes régions espagnoles avait depuis quelques années déjà facilité la divulgation des théories républicaines importées des principaux pays européens à la faveur du développement des relations internationales.

## § 2. — STRUCTURE SOCIALE.

Sur une superficie de 504. 550 kilomètres carrés, un peu moindre que celle de la France, l'Espagne n'abrite que 19 millions d'habitants.

La dissémination, sur l'ensemble du territoire, de la population, groupée seulement dans quelques centres parmi lesquels les plus importants, Madrid et Barcelone, comptent chacun 600.000 habitants au plus, semble avoir notablement retardé la propagation des idées libérales. L'indifférence manifestée par les Espagnols pour la vie politique, l'instruction insuffisante qui leur était donnée, le nombre considérable d'illettrés, rendaient d'ailleurs difficile la tâche des intellectuels décidés à faire revivre le sentiment national. Toutefois la misère dans laquelle vivait le peuple devait avoir raison de sa passivité naturelle. C'est elle qui le poussa à renverser la monarchie.

En Espagne, en effet, la classe moyenne était de très faible importance. Quelques grands propriétaires fonciers, de riches congrégations religieuses, un petit nombre de puissantes familles qui étaient à la tête des entreprises industrielles dont un grand nombre sont entre les mains de l'étranger, formaient la classe dirigeante, à côté de laquelle n'existait que la masse du peuple presque aussi pauvre dans les villes que dans les campagnes.

La misère était surtout grande dans les campagnes où vit l'énorme majorité de la population. L'une des causes en était l'indolence et la paresse des habitants, le grand nombre des vagabonds, des mendiants et des membres du clergé, l'autre : l'organisation foncière défectueuse. Le régime agraire offrait dans maintes régions un aspect quasi féodal disparu alors dans presque toutes les autres parties de l'Europe. Les terres étaient entre les mains de grands propriétaires qui laissaient en friche d'immenses étendues de sol cultivable afin de ne pas payer l'impôt foncier et de se réserver des chasses giboyeuses. Ce féodalisme agraire était d'ailleurs depuis longtemps dénoncé par les journaux modérés. Un article paru le 27 avril 1911 dans l'*Heraldo*, journal de l'aile droite du parti libéral,

rapporte les paroles prononcées par M. Baldomero Argente au Congrès international agraire de Madrid, paroles qui dépeignent admirablement les mœurs de l'Andalousie, mais pourraient s'appliquer à presque toutes les autres régions de l'Espagne. « Les maîtres de la terre andalouse sont les seigneurs d'un peuple esclave et misérable, humble troupeau qui périt dévoré par la faute de la dissipation d'autrui. Il n'est pas permis que sur les terres conquises avec le sang espagnol, les Espagnols meurent de faim, pour laisser croître les buissons sauvages. Il n'est pas juste que les cultivateurs soient expulsés pour être remplacés par les chevreuils et les faisans. Il n'est pas beau d'enlever la terre aux bras des paysans pour la réserver au divertissement des chasseurs ou au calcul de la spéculation. »

Si la création de fabriques et le développement, assez lent d'ailleurs, de l'industrie, avaient apporté au cours de ces dernières années un certain bien-être dans quelques localités du Nord, la condition d'existence des ouvriers s'était, dans l'ensemble, peu améliorée. Les salaires trop bas ne leur permettaient pas de satisfaire à leurs faibles besoins et les conditions d'hygiène dans lesquelles ils travaillaient étaient nettement défectueuses.

De nombreux efforts cependant furent tentés au cours de ces dernières années pour améliorer le sort de la classe laborieuse. Quelques mesures furent prises sous la République de 1873. Puis les partis conservateur et libéral de la Restauration et de la Régence promulguèrent des lois, chaque fois plus parfaites, tendant à améliorer la vie, les salaires, la durée et les conditions du travail. La création en 1903 de l'Institut des Réformes Sociales marque un moment de grande importance dans la formation et le développement de la législation sociale. Grâce à son inspiration, une politique d'intervention, qui s'est traduite par une législation abondante, a été résolument adoptée sous le règne d'Alphonse XIII.

La dictature elle-même intervint souvent dans les conflits du travail, en instituant des comités paritaires chargés de régler les relations entre patrons et ouvriers. Mais les réformes votées, sauf peut-être la loi sur les accidents du travail, restèrent lettre morte par suite de la faiblesse des sommes consacrées à leur application et de la méfiance des ouvriers, travaillés par l'esprit monarchique et hostiles à toute action officielle.

Le peuple devait demander à la République d'apporter à sa misérable condition les améliorations que n'avait pu lui procurer la Monarchie.

---

## CHAPITRE II

### STRUCTURE ÉCONOMIQUE DE L'ESPAGNE AVANT LA RÉVOLUTION

Depuis la perte de son empire colonial la situation économique de l'Espagne est demeurée peu florissante. Privée des bénéfices que faisait apparaître l'exportation des métaux précieux et des denrées coloniales, la balance des comptes révélait un déficit chaque année plus important. Sauf peut-être au cours de la guerre de 1914, qui lui permit, grâce à sa neutralité, de jouir d'une prospérité momentanée, l'Espagne n'a cessé de s'appauvrir. En 1923, lors de l'arrivée au pouvoir du Général Primo de Rivera, la production agricole suffisait à peine à mal nourrir la population et les industries, fort peu développées, ne pouvaient alimenter complètement le marché national tandis que les exportations n'avaient qu'une trop faible importance.

Primo de Rivera, pour affermir son autorité et son prestige, préconisa une politique de grands travaux publics qui semblait de nature à lui assurer les sympathies populaires. Mais les moyens qu'il mit en œuvre s'avérèrent excessifs, ils ne correspondaient pas aux faibles ressources dont disposait l'Espagne. Les difficultés financières qu'il rencontra au cours de l'exécution de ses projets, coïncidant avec l'apparition de la crise économique, donnèrent au malaise espagnol une acuité plus grande et hâtèrent la chute de la Monarchie.

Toutefois l'œuvre économique de Primo de Rivera

demeure importante. Il ordonna la réfection des routes que leur mauvais état avait rendues célèbres, il entreprit des travaux gigantesques pour utiliser les forces hydrauliques du pays et construisit de nouvelles lignes de chemin de fer. Plus de 5 milliards de pesetas furent ainsi dépensés.

Dans le même temps, la dictature adopta une politique d'intervention et de protection industrielle, ainsi que de réglementation de l'émigration. Mais en intervenant dans tous les domaines elle mécontenta tout le monde. Il n'était plus possible de fonder ni d'agrandir une industrie sans autorisation ministérielle. La dictature entravait la vie économique du pays par une centralisation excessive.

La politique suivie était d'ailleurs fort préjudiciable aux finances publiques. Le contrôle des entreprises privées nécessitait la présence de nombreux fonctionnaires et les travaux entrepris simultanément, sans aucun souci de leurs répercussions financières, grevaient lourdement le budget. La dette de l'État augmenta rapidement. Elle s'éleva de 14,435 millions de pesetas en 1923 à 25 milliards à la fin de la dictature, sans compter plus de 67 millions de dollars dus à des banques et sociétés étrangères. Les dettes des municipalités, qui étaient de 565,150,939 pesetas en 1921, atteignirent 1,618,314,000 de pesetas en 1926 (Mir-kine-Guetzévitch et Egido Reale, *op. cit.*, p. 24). Bien que le déficit réel du budget ait été masqué par la création d'un budget extraordinaire, l'équilibre des finances espagnoles se rompit et la peseta baissa d'une façon inquiétante.

Des raisons, pour la plupart d'ordre psychologique, s'étaient opposées à la stabilisation de la monnaie espagnole. Les variations de valeur de la peseta constituent l'exemple le plus frappant de fluctuation de change d'une certaine amplitude sans modification corrélative de la circulation monétaire, ni diminution du gage métallique. De 1914 à 1931 l'encaisse or est restée sensiblement égale

à 2,5 milliards de pesetas couvrant 55 p. 100 de la circulation. Cependant, durant la même période, la devise espagnole a connu des fortunes diverses : au cours de la guerre, la livre sterling dont le pair est 25,2 descend à 15,95. Dès la cessation des hostilités la peseta perd son avance. Avec la guerre du Maroc, sa dépréciation s'accroît sensiblement : en 1924, le cours de la livre est 33,35. En 1928, le directoire supprime la dette flottante, procède à des conversions d'emprunts, présente un budget ordinaire en équilibre. La hausse de la devise nationale semble un instant justifiée. Mais la gestion de Primo de Rivera apparaît bientôt trop onéreuse, la défiance vis-à-vis de la peseta reprend, elle baisse. Lorsque, le 28 janvier 1930, Primo de Rivera remet le pouvoir au Général Berenguer, la livre cote 36,62. Après la chute du directoire, le mouvement de baisse s'accroît et les palliatifs envisagés par le Gouvernement Berenguer (en particulier paiement des droits de douane en or) demeurent insuffisants. La fuite des capitaux, qui devient considérable, rend les affaires plus difficiles et paralyse certaines industries. La peseta devait se déprécier jusqu'à la Révolution<sup>1</sup>. La chute de la monnaie fut grandement préjudiciable aux rentiers et aux hommes d'affaires. Le nombre des adversaires du régime augmenta rapidement, confondant dans une même hostilité les gouvernements successifs et le souverain qui les avait appelés.

---

1. Au sujet du problème monétaire espagnol consulter un article de M. Jean Weiller paru dans la *Revue Economique Internationale* (novembre 1930, pp. 297-348).



## CHAPITRE III

### ÉTAT PSYCHOLOGIQUE, INTELLECTUEL ET MORAL DE L'ESPAGNE AVANT LA RÉVOLUTION

#### § 1. — LE CARACTÈRE ESPAGNOL.

Les sources qui ont servi à former le peuple espagnol sont, du point de vue ethnique, extrêmement variées. Toutefois, l'Espagnol est bien un latin. La seule chose qui lui soit peut-être un peu particulière, c'est cette note de discret fatalisme, due à ses affinités africaines. Être essentiellement passif, il aime peu donner son concours à une action collective : nulle part les tendances particularistes n'ont persisté avec plus de vigueur que sur la presque île ibérique. L'exaltation des sentiments d'indépendance et d'individualisme est l'un des thèmes favoris des écrivains, seules les croyances religieuses constituent, au delà des Pyrénées, un idéal commun.

Mais « ce peuple, si calme et si endormi en apparence, vit sous la menace continue d'une révolution. » (Angel Marvaud : *La Question Sociale en Espagne*). Le messianisme, espoir immodéré dans le changement des institutions, forme l'un des traits essentiels du caractère espagnol. José Ortega y Gasset, songeant évidemment à ses compatriotes, a pu écrire : « Un peuple ne peut se sentir joyeux que si on lui suggère l'impression qu'il vit une aurore, un matin, la jeunesse d'un jour, le commencement d'une époque, le départ pour une aventure... » .

Aussi n'est-il pas surprenant qu'en 1931 les intellectuels

aient pu convaincre le peuple des beautés de la République et de la nécessité d'un changement de régime.

## § 2. — LES INTELLECTUELS.

En Espagne, l'évolution des idées et les luttes politiques ont toujours été le fait d'une élite. La Révolution de 1931, qui réussit grâce à la coalition de républicains de nuances diverses et de socialistes, a été précédée d'un large mouvement intellectuel qui se rattache par ses origines lointaines aux encyclopédistes et aux philosophes français du XVIII<sup>e</sup> siècle, mais qui trouva son expression définitive beaucoup plus tard, sous l'action d'autres influences étrangères (Angel Marvaud, *Revue des Sciences Politiques*, 1932, p. 324).

Le philosophe allemand Krause, disciple de Shelling et de Kant, paraît avoir exercé une influence particulièrement efficace. Ses idées furent importées en Espagne par le professeur Sans del Rio. Frédéric Krause (1781-1832) a cherché à prouver que la société est un « organisme » et que l'évolution sociale est une « œuvre organique ». La même idée apparaissait déjà chez Shelling ; mais Krause, contrairement à l'école historique allemande, fait une place au libre arbitre et montre que le développement social est une « croissance organique » en rapport étroit avec le développement individuel.

Sans del Rio connut la doctrine de Krause au cours d'un séjour à Heidelberg et l'enseigna par la suite à l'Université de Madrid jusqu'au jour où il fut destitué, en 1868, pour avoir traduit *L'Idéal de l'Humanité* de Krause. L'autorité monarchique jugeait ce traité contraire à la doctrine catholique.

Mais Sans del Rio laissa de nombreux disciples et son influence fut grande sur les Régénérateurs de 1898. Parmi ceux-ci, Joaquim Costa, célèbre publiciste, et le professeur

Francisco Giner de los Rios furent les membres les plus influents d'une école qui a pu être appelée « rationaliste » et qui procède directement du Krausisme. Les Régénérateurs avaient entrepris de faire renaître le sentiment national fort affaibli depuis la perte de l'empire colonial espagnol. Ils visaient surtout :

1° A développer les dispositions sociales de la déclaration des droits ;

2° A modifier la Constitution de 1876 en proclamant le principe de souveraineté nationale précédemment consacré par les Constitutions de 1812, de 1837 et de 1856 ;

3° A assurer le respect des garanties constitutionnelles et la prédominance du Parlement grâce au remaniement des Pouvoirs et de leur fonctionnement ;

4° A réformer l'article 11 de la Constitution de 1876 qui reconnaissait uniquement la religion catholique en Espagne. Cet article était en effet considéré comme contraire « à la liberté des croyances religieuses et au principe de l'égalité des citoyens devant la loi. » (Adolfo Posada. *La Reforma Constitucional*, Madrid, 1931, p. 14.)

Giner de los Rios fonda la Institucion libre de Enseñanza et beaucoup des étudiants qui en sortaient complétaient leurs études dans les Universités étrangères, particulièrement en Allemagne où ils purent directement connaître les doctrines de Kant, de Hegel, de Karl Marx, de Nietzsche, chez lesquels ils puisèrent leur volonté de réformer les institutions de leur pays. José Ortega y Gasset et le professeur Miguel de Unamuno sont certainement les plus célèbres de ces disciples et ceux qui eurent sur la jeunesse intellectuelle de ces dernières années l'influence la plus profonde.

Le succès de leur doctrine paraît d'ailleurs devoir être attribué moins à sa substance qu'à ceci qu'elle fournissait aux Espagnols « divergents » la formule opportune pour traduire leurs inquiétudes, l'arme nécessaire pour saper

l'édifice politique et spirituel datant de Philippe II : quelque chose comme ce que fut le patriotisme de Théophile Braga dans la lutte contre la monarchie au Portugal (Angel Marvaud, *op. cit.*, p. 324).

Cette école n'est d'ailleurs pas la seule. En face d'elle une école que l'on a appelée traditionaliste groupe de nombreux écrivains parmi lesquels Leorens et Menendez y Pelayo, auteur de la *Historia de los Herodoxos Españoles*, sont les plus connus. Autant que les rationalistes ce sont des rénovateurs : le différend qui les sépare porte essentiellement sur une question d'idéal national. Les traditionalistes restent fidèles à l'esprit religieux auquel ils attribuent la grandeur de leur pays et désirent une simple amélioration des institutions traditionnelles ; les rationalistes, au contraire, voient dans l'intervention de l'église dans les affaires publiques la cause profonde de la décadence espagnole et souhaitent une réforme fondamentale de l'État.

La tendance rationaliste a triomphé aux élections du 28 juin et la rédaction de la Constitution se fit sous son influence. Toutefois, les traditionalistes reprennent actuellement un certain avantage et modifient ce qu'avaient d'excessif les réformes adoptées par leurs adversaires.

### § 3. — LE ROI ET LA NATION.

Dans son manifeste du 14 avril 1931, Alphonse XIII déclarait : « Les élections qui ont eu lieu dimanche me révèlent clairement que j'ai perdu aujourd'hui l'amour de mon peuple. » De fait, la désaffection du peuple pour la Monarchie espagnole est une des causes essentielles de la Révolution.

La couronne avait d'ailleurs depuis longtemps perdu beaucoup de son prestige et l'opposition au régime a toujours été latente. De 1820 à 1931, les émeutes, les soulèvements révolutionnaires se succèdent et les monarchistes

ne jouissent que d'une demi-sécurité. Depuis la restauration de 1828 jusqu'à nos jours, la lutte engagée par Ferdinand VII contre la souveraineté populaire fut continuelle. Les pronunciamientos dirigés contre le pouvoir royal ne furent acceptés par lui qu'avec la ferme volonté de provoquer par la suite d'autres pronunciamientos en sa faveur. Au cours de ces luttes continuelles qui favorisaient l'esprit d'intrigue, la Monarchie s'avilit chaque jour davantage.

Toutefois, au début de son règne, Alphonse XIII parut avoir conquis l'amour de son peuple. Monté sur le trône à seize ans, le 17 mai 1902, il semble accroître son prestige pendant les premières années de son règne. Il s'impose à tous, même à ses adversaires, à la fois par la fermeté de ses discours et, dit le Comte de Romanones, par la sympathie qui émanait de sa personne.

Le roi manifeste cependant, dès son avènement, un penchant certain pour le pouvoir personnel. Au Conseil des Ministres qui se tient aussitôt après son sacre, le comte de Romanones rapporte dans ses Mémoires (pp. 41 à 50) que le monarque déclare qu'il entend se réserver exclusivement l'exercice des droits à lui conférés par l'article 54 § 8 de la Constitution (nomination aux emplois civils et militaires et octroi de distinctions honorifiques). Un ministre, le duc de Veragna, doit lui rappeler respectueusement que l'article 49 § 2 rend nécessaire le contreseing ministériel pour tous ses actes sans exception.

Quoi qu'il en soit, et bien que plusieurs attentats aient été dirigés contre lui par quelques fanatiques isolés (notamment à Paris en compagnie du Président Loubet et à Madrid le jour de son mariage), sa popularité fut indiscutable au cours des années qui précédèrent la guerre de 1914.

Déjà à cette époque cependant son règne avait été troublé par la Semaine Sanglante : l'incident avait pris naissance au cours de la campagne du Maroc décidée à la suite

de l'accord franco-espagnol (novembre 1904) et de la Conférence d'Algésiras (avril 1906), campagne destinée à devenir bientôt une des causes les plus importantes du malaise de la vie espagnole et des événements qui conduisirent d'abord à la dictature, puis à la République.

Le corps expéditionnaire venait de subir un grave échec au Barranco del Lobo, aux portes de Melilla. Des renforts devaient être envoyés en toute hâte de la Péninsule. Le départ des contingents catalans déclancha rapidement, à Barcelone, un mouvement qui prit en quelques heures des proportions inquiétantes. Des régiments se mutinèrent tandis que les syndicats ouvriers provoquèrent une émeute qui gagna bientôt toute la ville. Un comité révolutionnaire s'empara même du pouvoir. Ce soulèvement dû être réprimé par la force. Il se termina par le célèbre procès de Ferrer, l'instigateur du mouvement, qui fut condamné à mort et exécuté.

Les avantages retirés par l'Espagne de la neutralité que le roi avait su lui faire conserver au cours des hostilités, ne semblent pas avoir apporté au régime monarchique la stabilité qu'il en attendait. Après les premières années de la guerre qui furent relativement calmes, l'agitation reprit sans désespérer à partir de 1918. Elle fut d'ailleurs généralement circonscrite à la Catalogne dont la capitale Barcelone était un foyer permanent d'anarchistes. Dans l'année qui précéda la dictature, près de 150 patrons furent assassinés. Jamais aucune condamnation ne pût châtier ses crimes. Les assassins, rarement arrêtés, étaient toujours acquittés par un jury terrorisé par des menaces de mort parfois mises à exécution. Le Général Martinez Amido, futur ministre de l'intérieur de la dictature, nommé Gouverneur de Barcelone, réussit à réprimer ce régime anarchique. Il mit en pratique la loi du talion. Une troupe de

*pistoleros*, qu'il avait pris à sa charge, décima les terroristes qui disparurent bientôt : Barcelone était délivrée.

Dans le même temps, les néfastes opérations militaires du Maroc portaient une atteinte au prestige de la Monarchie que l'on rendait responsable de ces échecs successifs et notamment du désastre d'Annual.

La campagne du Maroc, depuis de longues années, traînait une vie sans gloire. L'occupation avait coûté de lourds sacrifices en hommes et en argent. L'opinion publique s'impatiait et s'irritait de ce que l'on n'ait pu obtenir une pacification du pays par la soumission des tribus. Le commandant en chef de cette époque, le Général Berenguer, avait su élaborer un plan sûr, mais dont la lente réalisation ne correspondait pas aux aspirations du peuple espagnol. Son sous-ordre, le Général Silvestre, commandant la région de Melilla, nourrissait de grandes ambitions. Il sut gagner la confiance d'Alphonse XIII qui se passionnait pour la campagne du Maroc. Il persuada, semble-t-il, le souverain que les méthodes temporisatrices de Berenguer étaient néfastes et, fort de l'appui du roi, décida de brusquer les choses.

Durant l'été 1921, alors qu'il avait reçu l'ordre du Général Berenguer de rester en observation à Melilla, il lança brusquement ses troupes dans la direction d'Alhucemas. Une avance importante fut réalisée, mais, perdant toute prudence, il ne se préoccupa pas d'assurer son ravitaillement et sa liaison avec l'arrière, et poursuivit sa marche en avant. Surprise par les tribus Riffaines, la colonne espagnole fut attaquée de tous côtés. L'opération se termina par un désastre le 21 juillet 1921. 12.000 Espagnols tombèrent sur le champ de bataille et un important matériel de guerre fut saisi par les rebelles auxquels 4 millions de pesetas durent être versés pour libérer les prisonniers. Le Général Silvestre, qui se tenait à l'avant garde à Annual,

ne recula pas, mais se trouva bientôt seul, abandonné de tous. Son corps ne fut jamais retrouvé et personne ne sut jamais quelle fut sa fin.

En Espagne, la désillusion fut immense et le mécontentement grandit lorsque furent connues les conditions dans lesquelles la bataille avait été livrée. Le Général Silvestre, disait-on, avait agi, couvert par le roi, peut-être même sur son ordre. Des rumeurs plus ou moins vraisemblables avaient libre cours. Le Général Silvestre, croyant la bataille perdue, aurait envoyé son officier d'ordonnance à Melilla. Ce dernier aurait fracturé le tiroir du secrétaire du Général et aurait emporté tous les papiers qui s'y trouvaient. Ces papiers ne furent jamais retrouvés et l'on raconta bientôt qu'ils contenaient des lettres compromettantes du roi au Général Silvestre.

Vraies ou fausses, ces révélations persuadèrent le peuple espagnol qu'Alphonse XIII était responsable et la popularité du souverain subit une grave atteinte. Une période d'agitation politique suivit, au cours de laquelle la question des responsabilités devait dominer toute la vie nationale. Sous le prétexte d'établir des responsabilités purement militaires, l'opposition cherchait à discréditer le roi. Plusieurs officiers jugés et condamnés pour abandon de poste ; mais ce que le peuple voulait, c'était remonter plus haut, jusqu'au commandement en chef, dans l'espoir à peine dissimulé de discréditer Alphonse XIII. La campagne s'intensifiait et devenait un instrument de lutte entre les mains des adversaires de la monarchie. En juillet 1923, une commission parlementaire fut nommée, chargée de mettre en accusation tous les responsables de la défaite africaine. Mais fin août, une crise ministérielle particulièrement aiguë survint et le Général Primo de Rivera saisit cette occasion pour préparer un complot de généraux, qui, profitant du mécontentement du pays et de la faveur du roi,

devait triompher sans rencontrer de résistance à vaincre. Le Général Primo de Rivera, en proclamant la dictature, mit fin à la campagne menée en faveur de la recherche des responsabilités marocaines. La commission qui avait été instituée fut dissoute et les documents saisis.

En 1931, au lendemain de la démission du roi, *la Tierra*, journal républicain, écrivait : « Le dernier gouvernement de la Monarchie bourbonnienne vient de démissionner ; mais en réalité le régime du roi Alphonse XIII était déjà terminé quand celui-ci fit le coup d'État de 1923. L'acte de décès de la Monarchie avait été rédigé par les 13.000 morts d'Annual. » A vrai dire, la dictature fut au contraire indéniablement accueillie de façon favorable par la plus grande partie de la Nation. Le Roi, en se prêtant au mouvement déclenché par Primo de Rivera et en le soutenant, ne fit en réalité rien d'autre qu'obéir à l'opinion publique, dans le même temps qu'il voyait là le moyen de mettre fin au procès des responsabilités marocaines. Mais Alphonse XIII commit une faute en acceptant, contrairement aux assurances formelles qu'il avait données aux présidents des deux assemblées dissoutes, de prolonger cette suspension au delà des trois mois prévus par la Constitution de 1876 (Art. 32). Un document, présenté par les Présidents, Comte de Romanones et Melquiades Albarez, le 12 novembre 1923, demandait au roi la convocation des Cortès. En réponse à ce message, un décret royal du 13 novembre destituait les présidents tandis que le Ministre unique déclarait dans le préambule qu'il « n'avait pas l'intention de procéder à de nouvelles élections tant que les coutumes politiques et électorales ne seraient pas assainies et purifiées. » La dictature devait durer sept ans.

A ses débuts, les actes du dictateur ne semblent pas

cependant porter atteinte au prestige de la monarchie. Son éclatant triomphe au Maroc fit oublier pendant quelque temps le coup d'État qui l'avait porté au pouvoir. Il sût profiter de l'intervention française contre Abd-el-Krim et, sans tenir compte de l'avis du roi et des ministres, organisa le débarquement d'Alhecemas. Un succès complet couronna son expédition. Il assura au Maroc une paix qui, depuis le 2 octobre 1925, date de la prise du quartier général des rebelles, ne fut plus jamais sérieusement troublée.

Mais le Général Primo de Rivera ne sût pas ou ne pût pas quitter le pouvoir en temps opportun. Après avoir été toléré par un peuple heureux d'assister à un changement de régime, il commit de nombreuses fautes et la nation espagnole confondit dans une même antipathie la dictature et le roi qui l'avait laissée prendre le pouvoir. Sans méconnaître les louables intentions dont était animé Primo de Rivera, ni ses efforts pour régénérer l'Espagne, il est certain que ses actes n'ont pas été à la hauteur de sa pensée. Il n'a pas pu trouver autour de lui les concours qui lui auraient été nécessaires. Il avait bien tenté de former un grand parti sur lequel il aurait pu s'appuyer : l'Union Patriotique, mais il échoua et l'Union, combattue par tous les autres partis, ne recueillit jamais que des adhésions de complaisance (*Les Origines de la Révolution Espagnole*. Correspondant 10 mai 1931, pp. 404 et suiv.). La tentative qu'il fit pour élaborer une Constitution n'aboutit pas. L'Assemblée Nationale qu'il avait convoquée à cet effet, et dont il avait nommé les membres lui-même, n'avait aucune liberté d'action. Ses travaux ne furent pas pris au sérieux et elle dût se dissoudre avant d'être arrivée à un résultat définitif.

Primo de Rivera ne cessa de se rendre impopulaire par les atteintes continuelles qu'il porta aux libertés individuelles garanties par la Constitution de 1876. Des mesures rigoureuses furent prises contre les mouvements autono-

mistes. L'usage de langues, de pavillons, d'hymnes et de chants régionaux fut interdit. Des centaines d'associations politiques et intellectuelles furent dissoutes. La presse fut muselée et soumise à une censure sévère. Le jury fut supprimé. La juridiction militaire fut étendue à tous les délits. En frappant d'ostracisme tous les hommes politiques de l'ancien régime il se priva de leur talent. En attaquant l'artillerie, il mécontenta le corps de l'armée qui s'était jusqu'alors montré le plus loyaliste à l'égard de la couronne. La sédition des officiers d'artillerie (septembre 1926) est l'une des conséquences les plus caractéristiques de la politique de Primo de Rivera. D'ailleurs, les complots furent extrêmement nombreux sous la dictature (complot de Garraf en Catalogne en mai 1925 ; complot dit de la nuit de Saint-Jean en juin 1926 ; complot du colonel Macia en novembre de la même année ; enfin tentative de mouvement révolutionnaire dirigé par Sanchez Guerra, ancien chef des conservateurs, en janvier 1929).

Enfin, le 26 janvier 1930, Primo de Rivera, effrayé par la préparation d'une vaste conspiration, chercha un appui dans un plébiscite militaire. Les commandants de corps d'armée répondirent de façon évasive, confirmant leur adhésion à la couronne, mais s'exprimant de façon moins explicite à l'égard du régime dictatorial. Cette politique finit par créer un état d'esprit hostile et un mécontentement qui, du dictateur, rejaillit sur le Roi. Alphonse XIII s'apercevant du danger qu'une telle situation faisait courir à la Monarchie, exigea la démission de Primo de Rivera. Le 28 janvier 1930 ce dernier remettait le pouvoir au Général Berenguer.

Mais il était déjà trop tard et tous les efforts du roi pour reconquérir la fidélité de son peuple devaient rester inutiles. A la veille des élections du 12 avril, l'impopularité d'Alphonse XIII était le facteur le plus important de la

crise politique, elle avait fini par s'étendre au régime monarchique. La poussée républicaine ne venait plus seulement des militants républicains et socialistes, mais aussi et surtout des monarchistes désabusés (Léon Rollin : *Explication de la Révolution espagnole*. Revue de Paris 1931, p. 547).

La désaffection des espagnols pour leur roi a été si grande que le nouveau régime lui doit autant qu'au progrès des idées républicaines.

---

## CHAPITRE IV

### LA VIE POLITIQUE

Autant que les progrès réalisés par les républicains et les socialistes, la désagrégation des groupes favorables à la monarchie a contribué à l'avènement de la Révolution.

Les conservateurs et les libéraux, disséminés à la veille des élections du 12 avril, formaient autrefois deux grands partis dits *historiques* qui, pendant longtemps, avaient présidé à la vie politique de l'Espagne. Canovas del Castillo, régénérateur de la monarchie Alphonsine, s'était décidé à imiter le système anglais des deux partis afin d'éviter les changements continuels de gouvernement et la division complète de tous les partis où avait sombré la révolution de septembre et qui avait provoqué l'avènement et la chute de la République de 1873. Tandis qu'il fondait le parti Conservateur dont il devint le chef, Sagasta prenait la tête du parti Libéral. Selon les circonstances ils occupèrent alternativement le pouvoir d'un commun accord. Aussi, conformément au *Pacte du Prado*, entente entre les deux chefs politiques, Canovas refusa de former le nouveau gouvernement après avoir donné la démission du Cabinet à la mort du roi Alphonse XII. Il voulait laisser aux libéraux le soin de prendre tout de suite le pouvoir et de réaliser certaines réformes afin de couper court à la propagande républicaine.

Ce système n'eut pas que des avantages, il ne fut jamais qu'une caricature de la vie politique anglaise. Au lieu de

faire de leurs partis des interprètes de la volonté nationale, Canovas et Sagasta laissèrent la masse des citoyens éloignée aussi bien de l'organisation des partis que des élections où ceux-ci feignaient de se disputer le pouvoir. La véritable lutte se déroulait au Ministère de l'Intérieur d'où sortaient des majorités toutes faites, un nombre de sièges fixé d'accord et par avance était laissé à l'opposition. Grâce à l'utilisation du *caciquisme*, facteur décisif en Espagne dans les luttes électorales, le dosage politique des partis était chose facile. Posada donne du cacique une définition qui fait fort bien comprendre le rôle qu'il joua dans la vie politique de l'Espagne : « Le cacique ou politicien de clocher est ce personnage qui, possédant dans une localité quelque influence réelle, beaucoup d'audace et peu de scrupules, compte sur l'appui absolu du gouverneur ou du ministre. Cela lui suffit : grâce à la centralisation administrative et à l'infinité d'expédients dont dispose un pouvoir exécutif absorbant, le cacique arrive à jouir d'une telle puissance qu'il n'y a qu'un autre cacique dans la même localité, et avec les mêmes appuis, qui puisse le vaincre, à la faveur d'un changement de gouvernement... » (Posada : *Estudios sobre el Regimen Parlamentario en Espana*. Madrid, 1891, p. 38.)

Ce fut dans cette atmosphère que se développèrent les crises politiques factices du règne d'Alphonse XII et de la Régence, crises qui n'avaient d'autre origine que l'accord tacite des partis déterminant le ministère au pouvoir à s'en aller après un certain temps pour laisser les adversaires politiques bénéficier à leur tour du pouvoir.

Mais après l'assassinat de Canovas par l'anarchiste Angiolillo en 1897 et la mort de Sagasta en 1903, aucun de leurs lieutenants ne parvint à assurer leur succession et les partis historiques se fragmentèrent toujours davantage, entraînant dans leur déconfiture le discrédit de la royauté. L'effet le plus considérable de ce phénomène fut

de rendre difficile, sinon même impossible, la constitution d'une majorité parlementaire stable qui permit aux cabinets ministériels de durer. Les programmes élaborés ne pouvaient être appliqués et les Cortès n'étaient plus convoqués qu'à de rares intervalles le jour où Primo de Rivera, en proclamant la dictature, les éloigna du pouvoir pendant sept ans. Libéraux et conservateurs, par leur manque d'entente et de cohésion, facilitèrent grandement la tâche des républicains et des socialistes lors des élections du 12 avril. Depuis le début du siècle, ils n'avaient cessé de perdre des partisans. La structure des Cortès, l'attitude du Sénat d'esprit extrêmement combatif, empêchèrent certaines réformes et interdirent au parti libéral de donner satisfaction aux revendications légitimes de la masse populaire où, en d'autres temps, il avait recruté ses troupes fidèles et qui maintenant l'abandonnait peu à peu (Comte de Romanones. *La République en Espagne*. Revue des Deux Mondes. Juillet 1931, pp. 288 et suiv.).

Par contre, républicains et socialistes recrutaient de plus en plus d'adhérents et leur nombre s'accrut rapidement le jour où, par leur impuissance et leur incurie, libéraux et conservateurs facilitèrent l'avènement de la dictature et fournirent ainsi à leurs adversaires politiques une nouvelle source de mécontentements.

Lerroux, après le coup d'État de Primo de Rivera, fonda l'*Alliance Républicaine*, afin de donner un regain de vie à un ancien parti : le parti radical. Cette alliance reconnaissait la plupart des partisans de la République. Cependant dès 1929 l'Action Républicaine avec Azana s'en séparait en ralliant des éléments qui marquaient une orientation beaucoup plus poussée que le parti radical en matière religieuse. Puis, à gauche s'était formé, avec Domingo et Albornoz, un groupe radical-socialiste. Enfin, parmi

les partis républicains représentés aux Cortès Constituantes, on comptait les libéraux démocrates avec Alvarez et le groupement « Au service de la République » avec José Ortega y Gasset. Mais les républicains n'auraient pu renverser la monarchie sans l'aide des socialistes.

Le premier parti socialiste avait été créé en 1879, et l'Union Générale des Travailleurs date de 1886. Mais longtemps le socialisme n'eut qu'une importance secondaire. Il ne grandit, notamment en Catalogne, qu'avec le développement de l'industrie. La Révolution Russe paraît d'ailleurs avoir créé un engouement en sa faveur. *Le Correspondant* (op. cit., p. 407) écrit « qu'un long frémissement parcourut la campagne andalouse lorsque fut prononcé le mot magique de partage des terres. » La puissance actuelle du socialisme est toute récente. Pendant longtemps il a été combattu dans les milieux prolétaires par les tendances libertaires et syndicalistes qui paraissent plus conformes au tempérament espagnol. Les organisations ouvrières de Catalogne, les plus importantes, échappent encore aujourd'hui à son action et lui sont même hostiles.

Les socialistes espagnols ont d'ailleurs exercé de tout temps un rôle modérateur ; parfois même ils collaborèrent avec les Pouvoirs Publics à la préparation des lois sociales. Mais ils n'auraient jamais constitué un danger sérieux pour la royauté si les Républicains ne leur avaient prêté leur concours et si les circonstances n'avaient contribué à les rendre plus forts.

Après la chute du Directoire, en effet, l'agitation politique put se donner libre cours. Le parti républicain, allié aux socialistes, reprit l'offensive et organisa une propagande intensive. A la veille des élections du 12 avril, la masse du pays avait manifestement évolué rapidement, mais il est certain que la peur des troubles dont s'accompa-

gnent toujours les révolutions et que la crainte qu'avaient les adversaires d'Alphonse XIII de voir leur succès aux socialistes, atténuerent pendant quelque temps la poussée républicaine sous laquelle devait finalement succomber la Monarchie.

---



DEUXIÈME PARTIE

LA RÉVOLUTION ET LA CONSTITUTION  
DU 9 DÉCEMBRE 1931



**DEUXIÈME PARTIE**  
**LA RÉVOLUTION ET LA CONSTITUTION**  
**DU 9 DÉCEMBRE 1931**

---

**TITRE I. — LA RÉVOLUTION**

**CHAPITRE PREMIER**

**LA FIN DE LA MONARCHIE**

La lutte entre républicains et monarchistes commença ouvertement le jour où Primo de Rivera remit sa démission au roi. A cette date prit naissance la Révolution.

**§ 1. — LE GOUVERNEMENT BERENGUER**

Le général Berenguer prit le pouvoir le 28 janvier 1930 et forma le 30 un Cabinet qui fut accueilli favorablement. Aussitôt il déclara que le nouveau ministère avait un caractère provisoire et qu'il ne visait qu'un seul but : rendre au pays le régime de la Constitution de 1876 par le rétablissement progressif des libertés, la révision des mesures prises par la dictature et la préparation des élections. De fait le nouveau gouvernement, composé de civils et présidé par « le plus civil des militaires » paraissait très capable de rétablir le respect des règles constitutionnelles. Des mesures de clémence furent rapidement prises en faveur des officiers d'artillerie et des étudiants emprisonnés. Une amnistie partielle fut décrétée le 6 février, une autre plus ample le 15 avril. Les municipalités et les députations provinciales nommées par Primo de Rivera furent dissoutes mais

remplacées par des conseillers municipaux choisis parmi les plus gros contribuables (cette dernière mesure devait être la cause déterminante de la chute du gouvernement, l'opposition contestant la validité d'élections aux Cortès avec des députations provinciales et des municipalités où dominaient les éléments de droite).

Toutefois la censure de la presse fut maintenue, ainsi que l'interdiction des réunions politiques, afin d'empêcher surtout la discussion sur les responsabilités de la couronne. Le caractère dictatorial que conservait le gouvernement mécontenta à la longue l'opinion publique. D'autre part le ministère eut à faire face à une campagne menée en faveur de la révision de la Constitution, campagne qui devait entraîner sa chute.

Les conservateurs les plus dévoués au roi, dont le chef était le comte de Bugallal, prétendant, non sans raison, que la révision de la constitution entraînerait une campagne anti-monarchique, demandaient simplement sa remise en vigueur. Ils se bornaient à exiger l'abrogation du décret du 16 mai 1926 qui suspendait les articles de la constitution contraires aux décisions de la dictature et promettaient de veiller à ce que les abus qui avaient faussé la Constitution de 1876 ne se reproduisent pas. Les *Constitutionalistes* prétendaient au contraire que la cause du malaise espagnol avant 1923 n'était autre que la constitution elle-même ; Sanchez Guerra notamment disait que la dépendance réciproque des différents pouvoirs provoquait inévitablement des difficultés politiques sérieuses. Le roi pouvait en effet dissoudre les chambres et intervenait lors de la nomination d'une partie des membres du Sénat et de son président, il lui était par contre impossible de rien décider sans le contre-seing d'un ministre. Le rôle d'arbitre que le souverain était appelé à jouer constamment entre le Parlement et les Ministres rendait sa tâche diffi-

cile et sa politique personnelle dangereuse pour la nation.

Les *Révissionnistes*, moins exigeants que les Constitutionnalistes qui estimaient que le peuple devait se prononcer en toute liberté sur le nouveau régime, voulaient simplement affaiblir le pouvoir de la couronne.

L'indécision était générale. Finalement Berenguer se décida pour une solution intermédiaire. Le 12 novembre 1930, il fixa les élections des Cortès au 2 mars 1931 et déclara que l'assemblée aurait le droit de réviser partiellement la Constitution.

Mais l'agitation fomentée par les Républicains ne devait pas permettre à ce projet de réussir. Un violent discours anti-monarchiste du chef socialiste Prieto, en avril, suivi de discours enflammés d'Unamuno, fut le point de départ de troubles violents. Des collisions sanglantes se produisirent entre les étudiants et la force publique. Les étudiants lapidèrent la police, de l'Université dont ils étaient parvenus à s'emparer. Il y eut une vraie bataille dont le bilan se solda par un mort et plusieurs blessés. Quelques jours après, les manifestations publiques à caractère politique étaient interdites.

La propagande républicaine s'intensifiait cependant. Tandis qu'une tentative de réorganisation des forces monarchistes échouait, les partis républicains et socialistes s'entendaient en vue d'une action commune et signaient, le 17 août, le pacte de San Sebastien. Ils s'engageaient à conjuguer leurs efforts pour aboutir au renversement de la Monarchie et à l'établissement de la République. Grèves et émeutes se succédèrent jusqu'à la tentative révolutionnaire de décembre. Le 12 novembre notamment, à l'occasion de l'enterrement d'ouvriers victimes d'un éboulement, il y eut de graves collisions entre la police et les assistants ; à la suite de cet incident, la grève générale fut proclamée. Le 25 novembre, le gouvernement Berenguer,

déjà remanié en août, subit une crise partielle. Le 12 décembre, un régiment en résidence à Jaca se souleva et proclama la République, mais il agit trop vite, faisant échouer le plan général du Comité Révolutionnaire à l'exécution duquel il devait concourir. Après avoir emprisonné ses chefs hiérarchiques, il marcha sur Huesca. Des troupes fidèles se portèrent à sa rencontre et parvinrent à étouffer la rébellion. Mais le général las Heras fut mortellement blessé et un de ses officiers fut tué au cours de la lutte. Les chefs de la révolte (les capitaines Galàn et Garcia Hernandez) furent faits prisonniers, sommairement jugés et condamnés à mort. Ils furent fusillés une demi-heure après la sentence. Le soulèvement de l'aérodrome de Cuatro Vientos était également voué à un échec. Le 15 décembre le commandant Franco et le général Queipo de Llano s'emparèrent, avec quelques officiers, de l'aérodrome de Cuatro Vientos ; ils survolèrent Madrid, jetant des proclamations révolutionnaires. A la suite de la capitulation de l'aérodrome, ils durent s'enfuir au Portugal.

Après ces échecs, l'Union Générale des Travailleurs trouva plus prudent de ne pas décréter la grève qui devait contribuer au mouvement. Le Gouvernement proclama la loi martiale dans toute l'Espagne et plusieurs chefs révolutionnaires, ayant à leur tête Alcala Zamora, furent arrêtés. Un calme apparent régna pendant quelque temps. Le 8 février, le général Berenguer convoqua les élections aux Cortès. Mais Républicains et Socialistes refusèrent d'y participer tandis que les révisionnistes posaient des conditions telles que le gouvernement ne pouvait les accepter. Le 14 février, le ministère donna sa démission.

## § 2. — LE GOUVERNEMENT AZNAR.

Sanchez Guerra, appelé par le roi pour former le nouveau ministère, ne put réussir dans sa tentative. Les chefs

révolutionnaires qu'il alla consulter en prison lui refusèrent leur collaboration tandis que le roi lui retira trop tôt le mandat qu'il lui avait donné pour qu'il pût aboutir à former un cabinet de constitutionnalistes.

Le 18 février, l'amiral Aznar, capitaine général de la flotte, parvint à constituer un ministère de monarchistes. Romanones avait le portefeuille des Affaires Étrangères, La Cierva celui des Travaux publics, Berenguer celui de la Guerre et Garcia Prieto celui de la Justice ; enfin Ventosa, de la droite catalane, acceptait, à l'instigation de son chef Cambo, le portefeuille des Finances. Aznar convoqua les électeurs municipaux et annonça de prochaines élections provinciales et législatives.

Mais l'agitation continua. Le Conseil de Guerre de Jaca condamna à mort le capitaine Sediles qui fût grâcié. Le 20 mars, le Conseil suprême de Guerre et Marine condamna à six mois de prison les membres du Comité Révolutionnaire arrêtés en décembre, accusés de haute trahison. Mais ceux-ci, mis immédiatement en liberté provisoire, furent l'objet de bruyantes manifestations de sympathie de la part de la population. Le Général Burguete, chef du Conseil suprême, qui avait voté avec deux conseillers en faveur de leur acquittement, fut révoqué à la suite des déclarations anti-gouvernementales qu'il fit à la presse.

Cependant les partis de gauche et les monarchistes se préparaient fébrilement aux élections du 12 avril. Les royalistes, sûrs de la victoire, restaient divisés tandis que les républicains et les socialistes s'unissaient sur un programme unique : renverser la Monarchie.

Le 12 avril, quarante six sur cinquante chefs-lieux de province donnèrent la majorité aux républicains. En ce qui concerne les campagnes, il semble que les monarchistes y aient obtenu la majorité. Le caractère politique qui avait été donné aux élections était trop évident pour permettre un doute sur la signification de leurs résultats. La Répu-

blique fut proclamée dans un grand nombre de provinces sans qu'aucun ordre soit parvenu de la capitale. A Madrid, les conseillers républicains prirent possession de l'Hôtel de Ville.

Le 14, le président Aznar conseilla au roi de confier le pouvoir aux Constitutionnalistes, mais tous répondirent que le seul moyen d'éviter la guerre civile était de s'incliner devant la volonté du peuple. En même temps, le gouvernement de Madrid proclamait l'état de siège, mais le général Sanjurjo déclarait au roi qu'il ne devait plus compter sur la Garde Civile. A sept heures du soir, le Gouvernement Provisoire s'installait au Ministère de l'Intérieur et proclamait la République.

Abandonné de tous, le Roi quitta l'Espagne par Carthagène, en direction de la France.

---

## CHAPITRE II

### LA SECONDE RÉPUBLIQUE

Le Gouvernement Provisoire qui prit le pouvoir le 14 avril 1931 était en réalité formé depuis longtemps par les chefs des partis anti-monarchistes. Sa composition n'avait pas été livrée au hasard et tous les partis qui avaient contribué à la chute de la royauté étaient représentés selon leur importance respective. Son président, Alcalá Zamora, appartenait à la droite républicaine, Azana à l'Action Républicaine, Lerroux était le président du parti radical. Deux radicaux-socialistes, trois socialistes dont Largo Caballero, secrétaire de l'Union Générale des Travailleurs faisaient également partie du ministère. Les groupes régionalistes y étaient enfin représentés par le catalan Niccolau d'Oliver, par Casares Quiroga de l'organisation républicaine galicienne autonomiste et par Martínez Barrios représentant les tendances régionalistes andalouses.

Le Gouvernement, aussitôt arrivé au pouvoir, déclara son intention de régler les pleins pouvoirs que les circonstances lui donnaient par des normes juridiques, afin d'en empêcher un usage arbitraire. Il s'engageait à soumettre son activité au jugement des Cortès Constituentes, organe suprême de la volonté nationale. Le 15 avril, la *Gazette de Madrid* publia le programme général du gouvernement élaboré par le pacte de San-Sebastien de 1930. Celui-ci garantissait : le respect de la liberté individuelle, de cons-

cience et des cultes, ainsi que de tous les droits des citoyens, et le recours aux autorités compétentes pour la défense de ces droits. Mais les tendances socialistes apparaissaient déjà dans la proclamation du 15 avril : le gouvernement provisoire reconnaissait comme un des principes juridiques modernes la personnalité syndicale et corporative, base du nouveau droit social. Il déclarait également que « le droit agraire doit répondre à la fonction sociale de la terre. » Mais le statut se terminait par une réserve qui annulait en partie l'efficacité des garanties proclamées : les libertés individuelles pouvaient être suspendues par le gouvernement qui se réservait le droit de « soumettre temporairement ces droits à un régime de contrôle gouvernemental. »

La Ministère présidé par Alcala Zamora limita son action aux réformes les plus urgentes. Il ne fit que préparer l'œuvre législative et amorcer les principales réformes.

Il dut parer aux difficultés économiques dont s'accompagnaient toujours les changements radicaux dans les institutions d'un pays et que la crise générale ne faisait qu'accroître. Différents moyens furent mis en œuvre pour enrayer la baisse de la peseta et redonner à l'industrie une certaine activité. L'exportation des capitaux fut sévèrement réglementée, ainsi que toutes les opérations de bourse. Pour équilibrer le budget, une politique d'économie fut inaugurée dans toutes les branches de l'administration.

Au point de vue religieux, il fit œuvre modératrice. Après un mois de calme en effet, en mai, les colères de la foule se portèrent contre les établissements et les ordres religieux. Bien qu'elle ait fait de nombreuses déclarations de fidélité au nouveau régime, l'Église s'était désolidarisée trop tard de la Dictature et de la Monarchie dont elle s'était servie pour renforcer ses privilèges. Le 10 mai des bagarres éclatèrent et le 11 des manifestants, munis de bidons d'es-

sence, mirent le feu à la résidence des Jésuites et à d'autres couvents et églises. La loi martiale fut proclamée et peu de jours après le gouvernement était maître de la situation. Il sût s'opposer aux demandes d'expulsion des évêques et de dissolution des ordres religieux. Mais quand M<sup>sr</sup> Segura, primat de Tolède, dont les sentiments anti-républicains étaient connus, rentra en Espagne, il le fit reconduire à la frontière.

Autant que le problème religieux, le problème militaire jouait un très grand rôle dans les affaires publiques espagnoles. l'armée avait été, avec l'Église et l'aristocratie, une des forces principales du régime monarchique. Il fallait craindre qu'elle ne se rallia pas complètement à la République et surtout qu'elle ne voulut pas renoncer, en se soumettant au pouvoir civil, au rôle qu'elle avait joué jusqu'alors (Mirkine-Guetzévitch et Eridio Reale, *op. cit.*, p. 41). Une réforme s'imposait cependant pour réduire à des proportions normales les cadres de cette armée de 200.000 hommes commandée par 230 généraux et 25.000 officiers. Azana, ministre de la guerre, demanda aux officiers qui voulaient rester dans l'armée de prêter serment de fidélité au nouveau régime. Les autres étaient considérés comme démissionnaires mais gardaient tous les droits que les lois leur avaient accordés. Une nouvelle organisation fut donnée à l'armée, plus conforme aux nécessités actuelles.

A côté de la réforme militaire, la réforme scolaire s'imposait de façon aussi impérieuse. De tout temps l'analphabétisme avait entravé le développement de la vie espagnole. D'après un recensement de 1900, le nombre des illettrés était de 9 millions sur 19 millions d'habitants, soit près de 50 p. 100 de la population totale. Le ministre de l'Instruction Publique, Domingo, un ancien instituteur, conscient de la nécessité de créer et de développer l'école primaire, indiqua, le 9 juin, par un décret, les grandes lignes

de la réforme qu'il envisageait. Un plan quinquennal fut établi qui prévoyait la création immédiate de 7.000 écoles devant être ouvertes pour le début de l'année scolaire (décret du 23 juin). A la fin de 1931, sur les 7.000 nouvelles écoles prévues, 6.280 fonctionnaient. Un décret du 13 mai abolissait toutes les dispositions prises par la dictature et traçait les grandes lignes d'une réforme à accomplir. Un système de bourses était prévu pour les étudiants particulièrement bien doués qui ne pourraient poursuivre leurs études faute de ressources suffisantes.

Mais le gouvernement d'Alcala Zamora n'oublia pas que son rôle essentiel était de préparer la convocation d'une assemblée constituante. Le décret du 8 mai 1931 apporta de nombreuses réformes à la loi électorale du 8 août 1907, toutefois il était spécifié que les réformes ne seraient valables que pour les élections de la Constituante, celle-ci devant être seule qualifiée pour exprimer en toutes matières la volonté nationale. Tous les hommes jouissant de leurs droits civiques sont électeurs. L'âge de l'électorat est abaissé de vingt-cinq à vingt-trois ans. Les femmes sont éligibles, mais n'ont pas le droit de vote. Le principe de l'incompatibilité est suspendu et les incapacités provenant de l'exercice de fonctions dans l'administration centrale ou de charges électorales sont supprimées. Enfin les candidats uniques ne sont plus élus de droit : les pressions qui autrefois s'opposaient aux candidatures autres que celle soutenue par le cacique n'avaient plus ainsi aucun intérêt à s'exercer.

Le désir d'assurer une représentation proportionnelle aux minorités fit adopter par le gouvernement un système électoral fort critiqué par la suite : chaque électeur ne peut voter que pour 80 p. 100 des candidats à élire. Le quorum nécessaire pour être élu au premier tour est de 20 p. 100 ; au second tour la majorité relative suffit. Un décret du

5 juin fixe à 474 le nombre des députés à élire. Il y a un député pour 50.000 habitants et par fractions supérieures à 30.000 habitants.

Le 28 juin les élections eurent lieu dans un calme presque parfait. Leurs résultats confirmèrent le triomphe de la coalition républicaine-socialiste et entraînèrent une poussée vers la gauche. Le parti le plus nombreux, celui des Socialistes, avait 114 membres, les Radicaux-Socialistes avaient 56 députés, l'Action Républicaine 43, la Droite Républicaine libérale, dont le chef était Alcala Zamora, occupait 28 sièges et la droite proprement dite 39.

Les députés de droite se faisaient appeler *agrariens* : leur chef était Gil Robles. Ils se firent les défenseurs de la religion et des traditions sociales, mais ne posèrent jamais la question du régime. Une quinzaine de députés de la droite appartenaient également au groupe des nationalistes basco-navarrais dirigés par M. Leizaola.

L'Assemblée Constituante se réunit le 14 juillet, choisissant volontairement cette date en l'honneur de la Révolution française qui est, aux yeux des Espagnols, l'origine de la démocratie moderne. Son programme, fort chargé, avait été tracé par le décret du 3 juin 1931 : œuvre constitutionnelle, statut catalan, lois organiques, enfin exercice normal du pouvoir législatif. Mais l'œuvre à laquelle elle devait consacrer dès le début la plus grande partie de son temps était la Constitution dont un avant-projet avait été rédigé par une commission juridique auxiliaire nommée par le ministère Alcala Zamora.

---



## TITRE II. — LES TRAVAUX PRÉPARATOIRES ET LA CONSTITUTION

### CHAPITRE PREMIER

#### LES SOURCES DE LA CONSTITUTION

La Constitution du 9 décembre 1931 a été précédée de deux projets, l'un préparé par la Commission Juridique Auxiliaire, l'autre par la Commission Parlementaire issue des Cortès.

#### § 1. — L'AVANT-PROJET DE LA COMMISSION JURIDIQUE AUXILIAIRE.

Par décret du 6 mai 1931, Fernando de los Rios, ministre de la Justice, nomma une commission de juristes chargée d'élaborer un projet de Constitution. Présidée par Ossorio y Gallardo, qui avait été élu sous l'étiquette « monarchiste sans roi, au service de la République », elle présenta le 6 juillet un projet qui n'agréa ni à la gauche, ni à la droite du Gouvernement. Celui-ci décida de le soumettre tel quel aux Cortès. Mais l'assemblée préféra nommer elle-même une commission qui lui présenterait un projet plus conforme à ses tendances politiques.

Néanmoins l'examen sommaire de cet avant-projet présente un intérêt certain, car il servit aux Cortès au cours de leurs débats. Sans qu'il eut un caractère officiel, l'autorité des auteurs qui l'avaient rédigé était trop grande pour

qu'il n'en fut pas tenu compte. Beaucoup des dispositions qu'il contenait furent conservées dans la constitution définitive.

Le Titre I résout le problème régionaliste ; le Titre II se réfère à la Nationalité ; le Titre III traite des droits et des devoirs des Espagnols. Il proclame le principe de l'égalité de tous les citoyens devant la loi ; il comporte une déclaration de droits très étendue, divisée en deux parties :

- 1° Garanties individuelles et politiques ;
- 2° Famille, économie et culture.

La liberté syndicale y est reconnue et le travail « devoir social » jouit de la protection des lois ; la propriété est protégée par l'État comme droit individuel et collectif, à raison de sa fonction sociale.

Les titres suivants sont consacrés à l'organisation politique du pays et à la procédure de révision constitutionnelle.

Le caractère obligatoire du droit international comme principe constitutionnel enfin est reconnu dans l'avant-projet. Les normes universelles du droit international sont déclarées faire partie intégrante du droit positif de l'État ; il est spécifié que le Président de la République ne peut signer de déclaration de guerre que dans le cas de guerre juste, prévu par les Conventions Internationales ratifiées par l'Espagne et enregistrées par la Société des Nations.

Les Cortès reprirent cette partie du projet et, sur la proposition de Madariaga, insérèrent dans la Constitution le principe de la renonciation à la guerre comme moyen de politique nationale.

Mais l'avant-projet ne revêtit jamais un caractère officiel et seul un projet rédigé par une commission parlementaire servit de base aux débats de l'Assemblée.

## § 2. — LE PROJET DE LA COMMISSION PARLEMENTAIRE.

Le règlement des Cortès, élaboré par le gouvernement et ratifié par les Cortès, prévoyait la création d'une commission parlementaire de vingt et un membres chargée de présenter à l'Assemblée un projet de constitution. Présidée par le socialiste Jiménez de Asia, elle dût accomplir très rapidement sa mission afin de satisfaire l'opinion publique pressée de connaître le statut qui, à l'avenir, présiderait aux destinées de l'État. Éluë le 28 juillet, elle remit son projet le 18 août sans exposé des motifs, sans discours préliminaires. La commission se borna à le présenter sans entrer, disait-elle, « dans l'exposé des arguments et motifs qui, au cours de la discussion, interviendrait à propos. »

Le projet débute par l'énonciation de principe d'ordre général : égalité des citoyens devant la loi ; laïcisme de l'État ; adoption du Pacte Briand-Kellog relatif à la renonciation à la guerre comme instrument de politique nationale.

Les idées socialistes ont une part plus grande dans ce projet que dans celui de la Commission Juridique. Une autonomie plus ample est accordée aux régions ; la peine de mort est abolie ; les confessions religieuses sont considérées non plus comme des associations de droit public, mais comme de simples associations soumises aux lois générales du pays ; les congrégations religieuses sont dissoutes et leurs biens reviennent à l'État ; les enfants naturels sont assimilés aux enfants légitimes quant aux devoirs qui s'imposent aux parents ; la nationalisation des entreprises qui intéressent l'avenir du pays est prévue. Enfin le projet préconise l'école unique et l'enseignement laïque.

Les débats parlementaires commencèrent le 27 août.

Les Cortès montrèrent plus de sagesse et de calme qu'on ne pouvait prévoir, et les solutions trouvées pour résoudre la plupart des problèmes, ainsi que les formules adoptées, furent presque toujours une transaction heureuse entre les différents courants d'idées et d'opinions qui partageaient l'Assemblée (Mirkin-Guetzévitch et Egidio Reale, *Op. cit.*, p. 51).

Le règlement des Cortès avait établi la forme que devait prendre la discussion : discussion sur l'ensemble du projet, examen de chaque titre, enfin discussion et vote de chaque article. Le nombre et la durée des interventions oratoires étaient déterminés, des dates étaient fixées comme limite extrême de la discussion des divers titres.

Toutefois la discussion des articles fut assez longue, commencée le 10 septembre, elle ne fut achevée que le 9 décembre, alors que trois semaines avaient suffi pour le vote de la Constitution de Weimar. Chacun des groupes, et ils étaient nombreux, tint en effet à exposer ses vues de principe par l'intermédiaire de mandataires spécialement désignés. Cependant la retraite des députés agrariens et basco-navarrais, après le débat sur le problème religieux, permit d'accélérer la discussion et la Constitution fut votée, le 9 décembre 1931, par 368 députés sur 466. (Les députés élus par les syndicalistes, quelques libéraux et les catholiques s'étaient abstenus.)

---

## CHAPITRE II

### CARACTÈRES DE LA CONSTITUTION

Les textes constitutionnels sont les reflets des désirs, des aspirations, des espoirs politiques et sociaux que les hommes nouveaux portent en eux. Aussi la Constitution espagnole est-elle un compromis intervenu entre les programmes très différents des nombreux partis dont se composait l'Assemblée. « Il faut se représenter, disait Alcalá Zamora dans son discours à l'Académie Nationale de Jurisprudence et de Législation prononcé le 26 novembre 1931, que cette institution espagnole ne porte pas la trace personnelle d'une pensée, d'un homme... Il y a eu une majorité changeante, circonstancielle et variée, qui, avec la liberté la plus entière, avec la souveraineté la plus effective dont ait jamais joui une Assemblée Constituyente, est allée, abordant les problèmes et ouvrant la voie à des solutions, gardée par son amour du vrai, par sa vive sensibilité et par une résurrection de l'esprit démocratique et de patriotisme réel. »

Deux tendances d'ailleurs se détachèrent nettement dès le début des débats. Tandis que Fernando de los Rios et les nationalistes proclamaient la nécessité de faire quelque chose d'absolument nouveau et qui ne fut pas exclusivement espagnol, un État moderne qui s'imposât à l'attention des autres nations, Milquiades Alvarez soutenait que la constitution « devait être élaborée uniquement en vue d'un État national. »

En réalité, la constitution espagnole est le résultat d'une transaction entre ces deux tendances. Comme toutes les constitutions, elle a deux sources :

1° L'une formée d'éléments nationaux qui apparaissent surtout dans l'organisation politique du pays et qui proviennent des circonstances particulières dans lesquelles sont votés les textes ;

2° L'autre formée d'éléments généraux du droit professés au moment où sont votés les textes et qui influencent les institutions, le règlement des rapports entre les citoyens, les dispositions qui régissent les relations internationales.

Les influences étrangères sont très apparentes dans la Constitution espagnole. En fait d'ailleurs, toutes les constitutions précédentes n'avaient jamais été que des imitations, souvent très imparfaites et mal assimilées, de celles des autres nations. La Constitution de 1812 a subi en particulier l'influence directe des idées de la Révolution française et des doctrines de Montesquieu et de Jean-Jacques Rousseau. Toutes celles qui sont venues ensuite n'ont été que les interprétations du constitutionnalisme français.

Toutefois la constitution française de 1875 a paru trop archaïque aux Cortès de 1931 pour leur servir de modèle. Si certains députés, comme Milquiades Alvarez, s'en sont montrés partisans fervents, ils n'ont été qu'une infime minorité et leur opinion n'a pas prévalu.

Par contre, et bien que José Ortega y Gasset ait prétendu que la constitution « offrait une originalité considérable », on ne peut nier les influences étrangères et notamment celles de Weimar, de Tchécoslovaquie, d'Autriche et d'Uruguay ; à tel point que Buyla a pu dire qu'elle était une mosaïque des constitutions européennes et américaines. Elle comporte cependant quelques dispositions nouvelles comme le tribunal des garanties constitutionnelles ; elle donne une physionomie particulière à l'élec-

tion du Président de la République et la déclaration des droits présente certaines innovations dont la portée pratique demeure d'ailleurs faible.

Rédigée dans un style clair, précis, limpide, sans être une merveille de prose comme le furent certaines lois espagnoles du siècle passé, la Constitution espagnole est au point de vue formel une constitution codifiée du type rigide. Elle se compose de règles capitales constituant le fondement de la législation publique et privée ; « elle s'affirme radicale, dit Alcalá Zamora dans le discours cité plus haut, elle s'érige en super-loi, base et inspiration des autres, et, à tout moment, en préceptes qui sont comme des injonctions et des appels à d'autres formes législatives et leur ordonne impérativement de légiférer sur de multiples matières et même indique l'orientation et l'urgence de ces mesures. »

Aussi, afin de les mettre à l'abri des atteintes du législateur, des dispositions n'ayant aucun caractère constitutionnel ont été insérées dans le texte voté par l'Assemblée. Une grande imprécision de la matière constitutionnelle en résulte. L'œuvre contient d'assez nombreuses gaucheries, dues à l'inexpérience, à une idéologie un peu chimérique, au désir d'embrasser tous les problèmes sociaux, nationaux et internationaux de notre temps, à la crainte habituelle aux jeunes démocraties de voir se réintroniser le pouvoir personnel (A. Mousset. *Le vote de la Constitution en Espagne*. Revue Politique et Parlementaire, pp. 416 et suiv.).

Néanmoins, tant en ce qui concerne les droits de l'homme que le droit des gens, l'étude de la Constitution espagnole présente un réel intérêt, car elle est une synthèse des nombreuses constitutions qui ont vu le jour après-guerre et les plus hautes préoccupations qui hantent aujourd'hui le monde civilisé y trouvent leur écho.

---



TROISIÈME PARTIE

LES DROITS DE L'HOMME



## TROISIÈME PARTIE

### LES DROITS DE L'HOMME

---

Les articles qui ont trait à la partie dogmatique de la Constitution sont, sinon les plus nombreux, du moins les plus longs. Les 33 articles de l'avant-projet deviennent 50 dans la Constitution, tandis que les 79 de la partie organique du premier ne sont plus que 75 dans la seconde.

Ainsi se confirme l'intérêt que l'Assemblée a porté aux matières doctrinales et notamment aux dispositions sociales. Les rédacteurs espagnols devaient échapper d'autant moins à la tentation d'introduire ces dernières dans le texte voté que, depuis la guerre, les pays où le pouvoir constitutionnel avait été confié à des éléments modérés et très éloignés de la doctrine socialiste avaient fait eux-mêmes une large part à l'exposé des droits sociaux. Les Cortès ont constitutionnalisé, selon les exigences de l'esprit de solidarité sociale, les nouvelles obligations de l'État relatives à la protection de la famille, à l'instruction publique, à la vie économique et à la propriété. L'État ne se borne plus à reconnaître, comme il le faisait dans les déclarations de droit inspirées de celle de 1789, l'indépendance juridique de l'individu, il pose certaines conditions nécessaires à assurer son indépendance sociale. Cette extension du droit individuel dans le sens social ne se borne pas au règlement de rapports entre le travail et le patronat, elle s'applique à la totalité de la vie sociale. A ce point de vue

les textes de la constitution ont surtout une valeur éducative ; ils définissent une tendance et marquent les débuts d'un nouveau procédé de garantie des droits sociaux. Mais, tandis que la protection accordée aux individus devient plus grande, le nombre des devoirs qui leur sont imposés augmente et les droits dont ils ont la jouissance subissent certaines limitations. L'exercice de tous les droits est réglementé avec un profond souci de l'intérêt général. Comme dans la Constitution de Weimar « on reconnaît que l'homme a des prérogatives individuelles, mais qu'il doit les mettre au service de la collectivité... les libertés individuelles sont étroitement limitées par le désir de collaborer au bien public. » (M. le professeur Gidel à son cours, 1928-29, p. 228.) La propriété notamment est soumise à certaines obligations dont la portée pourrait être considérable si les articles de la constitution étaient mis en application dans toute leur rigueur.

Mais une déclaration des droits n'a de valeur que celle que veut bien lui attribuer le gouvernement. Les principes qu'elle pose sont trop imprécis pour que leur exécution puisse être demandée aux tribunaux. Des lois doivent intervenir afin d'en fixer les modalités d'application et celles-ci ne correspondent pas toujours à l'esprit dans lequel a été voté la constitution. Aussi la partie dogmatique de la Constitution espagnole est susceptible d'échapper longtemps encore à une révision bien que les doctrines politiques dont se réclament aujourd'hui les Cortès ne soient plus exactement celles qui guidaient la majorité en 1931.

---

## CHAPITRE PREMIER

### LA NATION ET LE CITOYEN

#### § 1. — STRUCTURE JURIDIQUE DE L'ÉTAT.

Dans le préambule de la Constitution, les Cortès Constituantes ont tenu à rappeler que le statut qu'elles avaient rédigé émanait de la souveraineté nationale. « L'Espagne, disent-elles, dans l'exercice de sa souveraineté... décrète et sanctionne la présente Constitution. » Le principe qu'elles énonçaient ainsi révélait la profonde évolution de l'état d'esprit du peuple entre 1876 et 1931. La Constitution de 1876, de même que celle de 1835, revêtait le caractère d'un pacte conclu entre le Roi et la Nation. Celle de 1931 au contraire, puisant son inspiration dans l'article 3 de la Constitution de 1812 et dans le préambule du texte constitutionnel de 1869, affirme que la souveraineté réside toute entière dans la Nation, et consacre le principe français de la souveraineté nationale, issu de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen (art. 3). Toutefois l'expression même de *souveraineté nationale* ne figure pas dans le texte. Les Cortès, rompant avec la tradition des constitutions démocratiques antérieures, ont employé le mot *Espagne* ; les préambules des constitutions de 1812 et de 1869 déclaraient en effet : « La souveraineté réside essentiellement dans la Nation. » En 1931, le projet qui ne contenait que le mot Espagne fut accepté par les Cortès qui écartèrent, après une courte et imprécise discussion,

l'amendement de Royo Villanova proposant le retour à la tradition. La Commission défendit son projet en affirmant que le mot Espagne exprimait toutes les idées qu'évoquent les mots Nation, État, Patrie et Peuple. Bien que la justification ainsi donnée ne soit pas très probante, elle donnait satisfaction à tous ceux que préoccupait le problème de l'autonomie régionale et qui désiraient que la Catalogne fut indépendante. La véritable notion de l'État Fédéral avait échappé à la majorité des Cortès ; l'union de plusieurs États sous forme de confédération n'exclut pas l'idée de Nation ; bien plus, c'est pour former une même Nation que plusieurs États se groupent et mettent en commun certains de leurs intérêts. Aussi bien la Constitution de l'Allemagne de 1871, pays encore profondément divisé à cette époque, celle des États-Unis et celle de la Tchécoslovaquie qui reconnaît certains droits à la région appelée sub-carpathique et aux minorités nationales, proclament toutes trois l'existence d'une souveraineté nationale. Une très faible importance doit-être d'ailleurs accordée à la forme dans laquelle a été rédigée le préambule et l'article premier de la Constitution espagnole. Celles de nombreux pays où n'existe aucun problème séparatiste débutent de façon semblable (Finlande, Nicaragua, Paraguay, Honduras) ; et le mot Nation n'a pas été d'autre part définitivement proscrit du texte de 1931. Le titre premier s'intitule « Organisation Nationale ». L'article 53 déclare que « les députés... représentent la Nation » ; l'article 67 que « Le Président de la République... personnifie la Nation » ; l'article 117 fait allusion au « crédit de la Nation » alors qu'il aurait pu plus justement employer ici le mot : État ; dans l'article 6 enfin l'Espagne renonce à la guerre comme instrument de « politique Nationale ».

Si le principe de la Souveraineté Nationale a été discuté et s'il a été banni de la Constitution sous cette expression, il n'en subsiste pas moins sous une autre forme, celle de la

Souveraineté du Peuple qui entraîne des conséquences politiques et juridiques en tous points semblables. L'article premier déclare que les « pouvoirs de tous les organes émanent du peuple ». Il n'est d'ailleurs qu'une imitation de l'article 2 de la Constitution de Weimar : « Le pouvoir politique émane du peuple » ; du § 1 de la Constitution Tchécoslovaque qui débute par ces mots : « Tout pouvoir émane du peuple » ; enfin des articles de nombreuses autres Constitutions européennes (Lettonie, art. 2 ; Autriche, art. 1 ; etc...).

La proclamation de la souveraineté du peuple apparaît d'ailleurs comme la conclusion du premier paragraphe de l'article premier qui a été l'objet de très vives discussions et qui déclare que « L'Espagne est une République démocratique de travailleurs de toutes catégories, qui s'organise en régime de liberté et de justice ».

La définition de l'Espagne donnée dans cet article apparaît avec un caractère de naïveté qui n'a d'égal que celui de l'article 153 de la Constitution de Weimar qui déclare que l'usage de la propriété doit être dans l'intérêt public et celui de la Constitution de Cadix dans laquelle il est indiqué que les Espagnols doivent être justes et bienfaisants. Le projet de la commission disait d'ailleurs seulement que l'Espagne est une « République démocratique », mais les socialistes, par la voix du sous-secrétaire d'État au travail, M. Araquistain, proposèrent d'introduire dans la définition le terme travailleur. Araquistain soutenait qu'ainsi l'Espagne « ouvrait de nouveaux horizons aux pays qui suivent sa reconstitution politique ». Il se défendait de préconiser une « République de classe » et il opposait la conception socialiste du mot travailleur à celle des soviets : « Cette définition est simplement idéaliste. Elle montre que notre législation ne devra pas être faite pour l'État féodal qu'était l'Espagne jusqu'à nos jours... Le terme travail-

leurs est assez bourgeois pour ne faire peur à personne » ; il ne signifie pas « ouvriers », mais englobe toutes les catégories « de travailleurs manuels et intellectuels ». Si l'amendement socialiste a été très vivement combattu c'est moins parce qu'il énonçait un principe chimérique, — il est absurde de penser que celui qui ne travaille pas n'est pas citoyen ou que tous les citoyens travaillent, — mais bien plutôt parce qu'il évoque la Constitution Russe où figure cette suggestive disposition « la République Russe sera une communauté socialiste libre de tous les travailleurs de Russie ». (Art. 10.) Néanmoins la définition de l'Espagne ainsi adoptée par 170 voix contre 152 grâce à l'adhésion d'un certain nombre de députés bourgeois qui s'étaient joints aux socialistes, ne paraît pas avoir eu de répercussions sur l'organisation politique et sociale du pays et n'aura jamais que les conséquences que voudront bien lui attribuer les Cortès. Lors du vote de l'ensemble le président de l'Assemblée déclara « Nous savons bien que tous les Espagnols ne sont pas des travailleurs ; mais la phrase que nous avons fait figurer dans la loi fondamentale de l'État montre bien nos intentions pour l'avenir : faire aimer le travail par tous ». C'est en vérité faire preuve d'un optimisme exagéré et d'une foi excessive dans les bienfaits des institutions républicaines !

## § 2. — LA NATIONALITÉ.

Le Titre II qui contient les articles 23 et 24 est consacré en entier à la Nationalité. Il importe à l'État de pouvoir déterminer quels sont les nationaux afin d'établir par la suite quels droits leur sont applicables et quelles charges doivent leur être imposées. Les Cortès, en fixant ainsi les règles qui régissent l'acquisition et la perte de la qualité de citoyen espagnol, n'ont fait que suivre la tradition constitutionnelle du pays. Le Titre I chapitre II de la Consti-

tution de 1812 débute comme le Titre II de celle de 1931 : « Sont Espagnols... », et toutes les constitutions qui l'ont suivie traitent de la nationalité (voir notamment l'article I<sup>er</sup> de la Constitution de 1876). La présence dans la constitution des règles sur la nationalité est d'ailleurs très justifiable puisque, de l'avis des auteurs les plus éminents, elle constitue une matière d'ordre public. M. Bartin se refusait à traiter cette question dans son cours de Droit International Privé à la Faculté de Paris. M. de Lapradelle disait que (cours de 1930-31) « liée à l'existence même de l'État, la question de la nationalité pénètre au plus profond du droit public » ; et plus loin il affirmait : « La législation relative à la nationalité n'est pas de droit privé, elle est de droit public. Elle tient à la constitution même de l'État ». Faisant appel à ces principes toutes les Constitutions latino-américaines dont s'est largement inspirée celle de l'Espagne, fixent les règles de la nationalité ; cette législation revêt d'ailleurs dans les pays d'immigration une importance qui suffit largement à justifier son inscription dans les Constitutions.

Le Titre II de la Constitution espagnole indique quels sont ceux qui sont de droit citoyens, puis elle détermine les moyens offerts à ceux qui veulent le devenir ou cesser de l'être, enfin elle fixe les conditions requises pour se prévaloir d'une double nationalité.

L'article 23 consacre à la fois la théorie du *jus sanguinis* et celle du *jus soli*. D'après l'alinéa premier, sont Espagnols les individus nés, dans ou hors d'Espagne, de père ou de mère Espagnols ; la nouvelle Constitution fait ici une application très étendue du « jus sanguinis » qui n'atteignait, sous le régime antérieur, que la filiation légitime, l'art. 43 (al. 5) en effet fait disparaître toute différence entre l'enfant légitime et l'enfant illégitime, par conséquent la filiation quelle qu'elle soit, volontairement établie ou imposée

par la recherche de la paternité, imposera indiscutablement à l'enfant la nationalité du père. De plus, il suffit, pour que l'enfant soit espagnol, que le père ou la mère le soit ; l'enfant sera par conséquent susceptible d'être réclaté par deux nations si celle de l'un ou de l'autre des deux parents qui est étranger adopte une législation semblable. Mais ces conflits seront inévitables jusqu'au jour où une convention internationale fixera le statut de la nationalité. Les alinéas 2 et 3 font application du *jus soli* :

1° Sont Espagnols, les individus nés en territoire espagnol de parents étrangers, s'ils optent pour la nationalité espagnole dans la forme fixée par les lois ;

2° Les individus nés en Espagne de parents inconnus.

Mais ce ne sont là que des exceptions indispensables au *jus sanguinis*. L'alinéa 3 exprime une nécessité. L'alinéa 2 consacre les principes des éminents professeurs MM. Gidel et de Lapradelle pour lesquels l'attribution de la nationalité doit être fondée sur la volonté certaine ou présumée de l'individu. L'option, d'après la loi en vigueur au moment du vote de la Constitution, est faite par le père pendant la minorité des enfants et par les enfants l'année qui suit leur majorité, moyennant manifestation expresse de volonté devant l'officier de l'état-civil du lieu de la résidence, devant les agents consulaires et diplomatiques à l'étranger, et devant le Ministre des Affaires étrangères dans les pays où il n'y a pas de représentation diplomatique ou consulaire.

L'article 23 fixe dans son quatrième alinéa les conditions dans lesquelles la nationalité espagnole peut être acquise. Se conformant à la tradition, il envisage trois situations différentes dont peuvent se prévaloir les individus qui désirent bénéficier des droits attachés à la qualité de citoyen espagnol : les dépendances familiales, la possession de la charte de naturalisation et la résidence pendant un certain temps sur le territoire espagnol. Toutefois la

Constitution a apporté certaines modifications au régime antérieur. Autrefois le mariage impliquait la modification de la nationalité de la femme : « la femme mariée suit la condition et la nationalité du mari. » (Code Civil, art. 22); aujourd'hui (Constitution, art. 23, 4<sup>e</sup> alinéa 2) l'étrangère qui se marie avec un Espagnol conserve sa nationalité d'origine ou acquiert celle de son mari suivant l'option réglée par les lois d'accord avec les Traités de la République. Le cas d'une Espagnole mariée avec un étranger n'est pas mentionné, mais sur une question posée par Alcalá Zamora, la Commission parlementaire a répondu qu'il fallait comprendre que la même règle lui était applicable.

Le texte constitutionnel a conservé les deux formes de naturalisation : la lettre de naturalisation (*carta de naturaliza-ción*) et la résidence (*vecindad*). La lettre de naturalisation résulte d'une concession purement facultative du gouvernement étant donné que rien n'est exigé du candidat, même pas la résidence sur le territoire espagnol. Elle est demandée au moyen d'une pétition adressée au ministre de l'intérieur. Après enquête et consultation du Conseil d'État, la naturalisation est refusée, ou accordée, par décret. La procédure à suivre pour l'obtention de la lettre de naturalisation n'a pas été modifiée ; au contraire celle qui est requise pour l'acquisition de la nationalité par domicile a été simplifiée par décret du 29 avril 1931 afin « d'abréger la procédure » et aussi pour des raisons politiques, car les dispositions du décret du 6 novembre 1916 (qui était le texte légal en vigueur) ne correspondaient plus à l'état actuel des choses « ni aux tendances modernes du droit international ». « Les temps et les circonstances ont amené un changement heureux ; les rapports internationaux se sont multipliés... » Les plus grandes facilités établies par le décret de la République par rapport au régime antérieurement en vigueur se réfèrent à la procédure et aux condi-

tions exigées pour obtenir la nationalité. Actuellement dix ans de résidence, réduits à cinq pour les propriétaires de biens-fonds et à deux pour les sujets de race espagnole, sont nécessaires pour l'obtention de la nationalité. D'autre part « cette résidence pourra se justifier par n'importe quel moyen admis en droit ». (Décret de 1931, alinéa 2 de l'article 2.)

La Constitution admet le changement de nationalité et va ainsi à l'encontre de la vieille maxime anglaise : « once a subject, always a subject ». Toutefois elle n'autorise pas la perte de la nationalité espagnole sans acquisition simultanée d'une autre nationalité ; elle suit ainsi la tendance de toutes les législations modernes qui réagissent contre la situation paradoxale des Heimatlosen : les avantages de la civilisation moderne sont une conséquence des sacrifices que nous faisons tous, apportant notre activité, notre patrimoine et, s'il le faut, notre vie en échange d'un régime juridique. Aussi on ne peut supposer que quiconque en soit dépouillé sans le mériter. L'ordonnance royale du 15 mars 1900, déjà, n'admettait pas la perte de la nationalité par le simple fait d'y renoncer. (Serrano. *La Constitución Española*. Madrid, 1932, p. 115.) La qualité d'Espagnol se perd, d'après la Constitution de 1931, soit par l'acquisition d'une autre nationalité, soit par l'entrée au service d'une puissance étrangère.

La fin de l'article 24 présente une réelle originalité. Elle détermine la façon dont les Espagnols peuvent acquérir une autre nationalité sans perdre la leur et comment les latino-américains et portugais peuvent acquérir la nationalité espagnole en conservant eux aussi la leur. Bien que l'article 24 in fine emploie le terme de citoyenneté et que M. Galvan Escutio, professeur à la Faculté de Droit de Valence, ait pu soutenir que la citoyenneté n'impliquait pas tous les droits conférés à la nationalité, l'article 24 reconnaît la possibilité d'une double nationalité contrai-

rement aux principes du droit moderne. (Voir la Thèse de D'Ascoli. *La Constitution Espagnole*, Paris, 1932, pp. 99 et suiv.) Sur la base d'une réciprocité internationale effective et moyennent les conditions et les formalités que fixera une loi, les naturels du Portugal et des pays hispaniques de l'Amérique, y compris le Brésil, pourront, à condition de résider en territoire espagnol, demander à devenir citoyens espagnols sans perdre leur nationalité d'origine. D'autre part, les Espagnols pourront, sans perdre leur nationalité, se faire naturaliser dans ces mêmes pays si les lois ne le défendent pas. Ces mesures ont été prises non dans un esprit impérialiste, mais dans l'espoir de resserrer les liens entre l'Espagne et les nations de même race ; elles constituent une preuve certaine des efforts tentés par l'Espagne sous l'influence de l'école rationaliste en vue d'un regroupement de la race espagnole.

C'est ainsi que se définit maintenant la nationalité, base de la qualité de citoyen qui atteint dans la nouvelle Constitution sa plénitude par la reconnaissance de l'égalité de tous et par la garantie juridique conférée aux droits et aux libertés.

### § 3. — L'ÉGALITÉ DES CITOYENS ET SA GARANTIE.

« Tous les Espagnols sont égaux devant la loi » (art. 2).  
« Ne pourront servir de base à un privilège juridique : l'origine, la filiation, le sexe, la classe sociale, la richesse, les idées politiques ni les croyances religieuses. » (art. 25).

Ainsi s'exprime la Constitution espagnole qui se conforme à la tradition suivie par toutes les constitutions démocratiques votées depuis les constitutions américaines du XVIII<sup>e</sup> siècle et la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen qui énonçait la même idée dans son article premier. De nombreuses applications de ce principe ont été faites par la Constitution de 1931 soit au point de vue juri-

dique, soit au point de vue politique, soit enfin au point de vue social.

L'État ne reconnaît pas de distinctions ni de titres nobiliaires (art. 25, al. 2). En effet, il ne peut accorder aux membres de la noblesse des privilèges qui seraient contraires à l'égalité des citoyens ; si à leur origine les titres nobiliaires ont été accordés en récompense de mérites personnels, ils ne sauraient, dans leur transmission, conférer aux descendants des avantages particuliers. La plupart des constitutions votées après-guerre énoncent le même principe. Celle de Weimar dit notamment (art. 109, al. 3) «... Les appellations nobiliaires ne vaudront plus que comme partie du nom et il ne devra plus en être conféré. » (de même Esthonie, art. 6 *in fine* ; Grèce, art. 6, al. 3 ; Pologne, art. 96, al. 2 ; Finlande art. 15).

Les mêmes droits politiques sont accordés à tous les citoyens sans distinction de sexe. L'article 40 déclare que « tous les Espagnols sans distinction de sexe sont admissibles aux emplois et aux charges publiques... », ce principe est cependant tempéré par celui de l'admission possible d'incompatibilités que la loi établira, la réserve ainsi apportée est très normale, l'inaptitude des femmes aux fonctions militaires, en particulier, est incontestable. L'article 36 accorde aux citoyens de l'un et l'autre sexe, majeurs de vingt-trois ans, les mêmes droits électoraux et l'article 53 consacre l'éligibilité de la femme. La Constitution espagnole s'est donc ralliée aux Constitutions les plus démocratiques qui, depuis la guerre de 1914, accordent aux citoyens des deux sexes les mêmes droits ; dans toutes les dispositions qu'elle adopte elle ne fait aucune différence entre l'homme et la femme. Les mêmes droits sociaux leur sont attribués tant dans leurs rapports familiaux que dans les rapports qu'ils entretiennent avec les autres membres de la société. Le mariage est fondé sur l'égalité des droits pour les deux sexes (art. 43) ; de même le divorce, admis

par mutuel dissentiment, peut être prononcé sur la demande de l'un ou de l'autre des conjoints, mais alors un juste motif doit pouvoir être invoqué. L'égalité est en outre admise entre les enfants légitimes et les enfants illégitimes (art. 43, al. 4), et la Constitution exige qu'aucune différence ne soit apportée dans la rédaction des actes de l'état civil qui intéressent les uns et les autres ; elle consacre ainsi la tendance actuelle du droit civil de tous les pays qui s'efforcent non seulement de cacher aux tiers la naissance illégitime des enfants, mais de leur accorder les mêmes droits et les mêmes avantages qu'aux enfants nés du mariage.

Enfin l'égalité devant l'impôt, conséquence logique du principe de l'égalité civile, est sous entendue dans l'article 25 sans faire l'objet d'une mention expresse. Il est d'autre part spécifié que les ordres religieux sont soumis à toutes les lois fiscales du pays (art. 23). La prohibition de tout privilège entraîne nécessairement l'obligation de participer aux charges de l'État selon ses moyens. Mais bien que la classe sociale et la richesse ne puissent servir de base à aucun privilège juridique, le législateur espagnol n'échappera pas à la tendance actuelle d'accorder d'importantes exonérations aux petits contribuables et de faire supporter par les autres la majeure partie des impôts. L'application de cette méthode aura toutefois moins d'inconvénient qu'en France, car le système fiscal espagnol fait une très large place aux impôts de consommation et de circulation et aux produits des monopoles.

La reconnaissance constitutionnelle du principe de l'égalité des citoyens se concrétise dans la protection assurée aux personnes par l'organisation judiciaire. Les individus doivent avoir le moyen de garantir leurs libertés. Si ces moyens existent, les libertés individuelles peuvent être sauvegardées. Dans le cas contraire, elles n'ont d'autre

valeur que celle que veulent bien leur donner le Parlement, le Pouvoir Exécutif et ses agents. Pour être efficaces les procédés de défense doivent être faciles, rapides et bon marché. Si la défense est compliquée, si elle est lente, si elle est onéreuse son efficacité devient moindre ou même disparaît pratiquement.

Or la Constitution Espagnole s'est efforcée de simplifier la procédure et de la rendre plus rapide en supprimant tous les tribunaux d'honneur, tant civils que militaires (art. 95 *in fine*), en limitant la juridiction pénale militaire aux faits concernant uniquement l'exercice de la profession militaire, en faisant entrer enfin dans l'Administration de la Justice toutes les juridictions existantes (art. 95, al. 1 et 2). Elle prévoit également la création de Tribunaux d'urgence pour rendre effectif le droit de protection des garanties individuelles (art. 105). D'autre part, un Tribunal des Garanties Constitutionnelles a été institué, devant lequel peuvent être portés les recours en protection des garanties individuelles quand la réclamation devant d'autres autorités aura été inefficaces (art. 121 *b*). La Constitution résout ainsi les conflits possibles de Juridiction et le Tribunal des Garanties Constitutionnelles jouera en quelque sorte le rôle du Tribunal des Conflits français.

Afin d'éviter que les frais de justice n'empêchent les citoyens de faire valoir leurs droits, la Constitution dans son article 94 déclare que la République assurera aux plaideurs nécessaires la gratuité de la justice.

Ayant ainsi permis à tous les citoyens de demander à la Justice la garantie effective de leurs droits, la Constitution s'est efforcée d'assurer l'impartialité des sentences rendues. L'article 28 organise la défense de l'individu en face de la loi pénale, il consacre en cette matière le principe de la non rétroactivité des lois : « Seront seuls punis les faits déclarés punissables par une loi antérieure à leur perpétration. » Le principe *nullum crimen sine lege* est d'ailleurs une tra-

dition du droit espagnol et la Constitution de 1845 dans son article 9, celle de 1876 dans son article 16, l'avaient déjà consacré ; la Constitution de Weimar (art. 116) le mentionne dans des termes presque identiques. En la matière, la source commune de toutes ces constitutions est la Déclaration de 1789 (art. 8) : « Nul ne peut être puni qu'en vertu d'une loi établie et promulguée antérieurement au délit. »

L'article 28 de la Constitution Espagnole consacre également, comme presque toutes les constitutions depuis la déclaration de 1789 (art. 7), l'égalité de juridiction pour tous.

Le Titre VII et l'article 29 organisent la défense de la personne en face de l'autorité judiciaire et gouvernementale. La menace qui pèse sur l'individu est grave en effet. Le Pouvoir Exécutif est le plus puissant car il est amené par les circonstances mêmes à profiter de sa situation privilégiée pour briser les résistances qui lui paraissent compromettre l'ordre public et empêcher la réalisation des projets de l'État. Une protection efficace doit donc être accordée aux citoyens pour qu'ils puissent échapper aux excès de pouvoir du gouvernement. Par contre, les moyens de défense ne doivent pas servir aux individus à gêner le fonctionnement régulier des services publics. Le droit à l'insurrection qui était consacré par la Déclaration de 1789 (art. 2) (résistance à l'oppression) et par la Déclaration de 1793 (art. 35) n'est pas reconnu par la Constitution Espagnole qui institue par contre le droit de Pétition aux pouvoirs publics et aux autorités (art. 35) et prévoit l'organisation des recours individuels contre les actes du Pouvoir (art. 101). Le recours individuel constitue la garantie la plus efficace ; il donne en effet à chacun la quasi certitude qu'il obtiendra justice, sans risque grave pour sa tranquillité personnelle, ni pour l'ordre public. D'une part le juge saisi d'un recours est tenu de répondre sous peine de déni de justice. D'autre part, s'il est difficile, il n'est

pas impossible, d'organiser les tribunaux de manière à avoir des juges impartiaux ayant du caractère, sachant le Droit (Gaston Jeze. Les libertés individuelles, — Annuaire de l'Institut International de Droit Public 1924, p. 182). L'Assemblée Constituante Espagnole, par l'intermédiaire de Ossorio y Gallardo, Président de la Commission Juridique, déclara avoir voulu « instituer un pouvoir judiciaire fort et autonome. C'est une des nécessités que conçoivent à l'unisson tous les Espagnols. » L'indépendance de la justice est garantie par deux procédés :

1<sup>o</sup> La création du poste de Président du Tribunal Suprême dont le titulaire, nommé par le chef de l'État, sur la proposition d'une assemblée constituée dans la forme déterminée par la loi (art. 96), reçoit la double mission suivante :

a) Préparer et proposer au Ministre et à la commission parlementaire de la justice les lois de réforme judiciaire et les règles de procédure.

b) Proposer au Ministre, d'accord avec la Chambre, le Gouvernement et les autres organes compétents, les avancements et les mutations des juges, magistrats et fonctionnaires du ministère public.

2<sup>o</sup> La création d'un statut légal de la Magistrature. Les juges et les magistrats ne pourront être mis à la retraite, révoqués ni suspendus de leurs fonctions, ni changés de poste, que conformément aux lois qui établiront les garanties nécessaires pour que l'indépendance des tribunaux soit effective (art. 98). Le ministère public jouit des mêmes garanties d'indépendance que l'administration de la justice (art. 104).

La Constitution Espagnole limite enfin dans son article 29 le droit de détention qui appartient aux agents du pouvoir exécutif ; elle se montre plus libérale encore que les autres constitutions d'après-guerre : la liberté doit être rendue au détenu dans les vingt-quatre heures si aucune inculpation n'est retenue contre lui, alors que les Constitu-

tions de Pologne (art. 97) et de Lithuanie (art. 12) accordent un délai de quarante-huit heures pour signifier le mandat aux prévenus et que les Constitutions d'Allemagne (art. 114) et de Dantzig (art. 74) ne donnent, au bout de vingt-quatre heures, que la possibilité de réclamer contre la privation de liberté. Bien plus, la Constitution de 1931 fixe un délai de soixante-douze heures au juge saisi pour fixer le sort du détenu et le mettre en liberté ou transformer sa détention en prison.

Enfin l'article 29 punit ceux qui ont contribué à un abus de pouvoir. Il rend responsables tous les agents et fonctionnaires qui auront concouru à l'exécution d'ordres contraires aux principes posés. Il ne fait que consacrer le principe émis par l'article 7 de la Déclaration de 1789 et reproduit dans toutes les constitutions démocratiques. D'autre part, l'article 106 prévoit une indemnité à accorder aux Espagnols victimes d'une erreur judiciaire et proclame la responsabilité subsidiaire de l'État.

Ainsi la sécurité juridique paraît être assurée en Espagne de la façon la plus conforme à l'intérêt commun et la plus efficace à garantir le respect des libertés et des droits du citoyen.

---



## CHAPITRE II

### LES LIBERTÉS INDIVIDUELLES

Dans le Titre III, le seul qui soit divisé en chapitres, la Constitution traite en particulier des libertés individuelles. Les déclarations qu'elle fait à ce sujet sont conformes à la tradition démocratique du XIX<sup>e</sup> siècle qui voulait que le citoyen fut seul juge de ses actes et que l'exercice de ses droits naturels n'eut de bornes que celles qui assurent aux autres membres de la société la jouissance de ces mêmes droits (Cf. Déclaration de 1789, art. 3). La liberté individuelle apparaît donc comme le droit pour chaque individu d'exercer son activité comme il lui plaît et dans toutes les directions qui lui conviennent : liberté de domicile et de circulation, liberté de pensée, liberté de profession, liberté de réunion et d'association.

#### § 1. — LIBERTÉ DE DOMICILE ET DE CIRCULATION.

L'inviolabilité du domicile est consacrée par toutes les constitutions; celle de l'Espagne la mentionne dans l'article 31, al. 1 et 3), mais elle est la seule à spécifier que le domicile de l'étranger résidant en territoire espagnol est garanti de la même façon que celui des nationaux : « Le domicile de tout Espagnol *ou étranger* résidant en Espagne est inviolable. » Les constitutions des autres pays généralement ne font aucune distinction et se bornent à déclarer que le domicile est inviolable (Cf. Esthonie, art. 10; Grèce, art. 15; Irlande, art. 7; Lithuanie, art. 13; Roumanie,

art. 13 ; Tchecoslovaquie, art. 112) ou bien même spécifient qu'il s'agit de celui des nationaux ; en particulier la Constitution Allemande dit : « Le domicile de tout *Allemand* est inviolable » (Cf. également Finlande, art. 11 et Dantzig, art. 86).

Toutefois la Constitution Espagnole, comme toutes les autres constitutions, ménage les intérêts de la société et apporte une restriction à cette inviolabilité : le juge compétent peut délivrer un mandat autorisant le titulaire à pénétrer dans un domicile. Mais l'inventaire des papiers et des objets s'effectue toujours en présence de l'intéressé ou d'une personne de sa famille ou, à leur défaut, de deux voisins de la localité (art. 31, al. 4).

L'article 31 garantit également la liberté de circulation : « Tout Espagnol pourra librement circuler sur le territoire national », en des termes semblables à ceux employés par les autres constitutions (Allemagne, art. 111, Dantzig, art. 75 ; Finlande, art. 7). La liberté de circulation entre l'Espagne et l'Étranger, en particulier, l'émigration et l'immigration, est reconnue. Toutefois une loi est prévue qui limitera cette liberté ; cette limitation est naturelle en un temps où tous les pays apportent des entraves chaque jour plus lourdes à la libre circulation des hommes, des marchandises et des capitaux.

Enfin l'article 30 intervient en faveur de la liberté de circulation des délinquants politico-sociaux étrangers en interdisant leur extradition. Cet article, voté sur la proposition de Ortega y Gasset, fut vivement combattu au nom de la Commission Parlementaire par Jiménez de Asuera et M<sup>lle</sup> Campoamor. Il allait en effet à l'ancontre des conventions existantes et violait certains traités d'extradition formant partie du Droit International formellement reconnu par la Constitution elle-même (art. 7) ; il fut néanmoins voté dans un esprit généreux en faveur des étrangers persécutés pour leurs idées politiques.

## § 2. — LIBERTÉ DE PENSÉE.

La liberté de pensée confère au citoyen le droit d'avoir sur toutes choses l'opinion qu'il juge la meilleure et d'en faire librement part à autrui. Elle comprend en particulier la liberté de la presse, la liberté de correspondance, la liberté du culte et la liberté d'enseignement, toutes consacrées par la Constitution espagnole.

A. — *Liberté de la presse.*

La liberté de la presse fait l'objet de l'article 34 : « Chacun a le droit d'émettre librement ses idées et ses opinions, en usant de tous moyens pour les répandre sans être soumis à la censure préalable. » Les autres constitutions démocratiques, depuis la Déclaration de 1789 (art. 11), ont généralement consacré le même principe. L'article 118 de celle de Weimar dit qu'« Il n'existe pas de censure » (Cf. également Dantzig, art. 79; Esthonie, art. 13; Grèce, art. 16; Turquie, art. 77, etc...).

Bien que les Cortès se soient très largement inspirées de l'œuvre de Weimar pour rédiger la déclaration des droits, elles n'ont fait aucune mention spéciale pour le cinématographe que la Constitution allemande soumet à une censure spéciale (Cf. également Grèce, art. 16). Il est vrai que le pouvoir exécutif espagnol pourra parvenir au même résultat que le gouvernement allemand en faisant une application extensive du droit que lui confère l'article 34 de saisir les livres et périodiques en vertu d'un mandat du juge compétent.

Enfin, la liberté de la presse d'information est assurée avec un soin particulier par la Constitution espagnole. Les membres des Cortès avaient encore présent à la mémoire les abus de la Dictature et les entraves apportées par Primo de Rivera à la libre propagation des idées et à

la publication de certains journaux hostiles au régime ; aussi ils ont interdit au pouvoir exécutif de suspendre les périodiques et ils ont confié aux tribunaux le soin de prendre librement une décision. Bien plus, aucune suspension ne peut être ordonnée antérieurement à cette décision et ne doit être décrétée avant que le jugement ne soit devenu définitif (art. 34, al. 2, *in fine*). Toutefois cette garantie s'est révélée inopérante par suite du caractère constitutionnel donné à la loi du 21 octobre 1931 qui permet en particulier de saisir les publications dans les cas réputés actes d'agression contre la République. Ainsi le journal monarchiste A B C a notamment été suspendu pour sa campagne anti-républicaine par le gouvernement provisoire.

#### B. — *Liberté de correspondance.*

L'inviolabilité de la correspondance sous toutes ses formes est garantie par l'article 32 de la Constitution espagnole comme elle l'est d'ailleurs par toutes les autres constitutions démocratiques d'après-guerre. Il peut être cependant, comme en Turquie (art. 81) dérogé à ce principe par décision judiciaire. Est-ce à dire que cette décision doive s'appuyer sur une loi à venir qui fixera les modalités d'application de l'article 32 ? Les membres des Cortès paraissent plus vraisemblablement avoir voulu laisser toute liberté à la Justice dont ils se sont efforcés par ailleurs d'assurer la complète indépendance. Les autres constitutions, plus précises et peut-être, sur ce point particulier, plus démocratiques, ont laissé à une loi le soin de fixer les exceptions à apporter au principe de l'inviolabilité de la correspondance (Cf. Allemagne, art. 117 ; Dantzig, art. 78 ; Finlande, art. 12 ; Tchécoslovaquie, art. 116, etc...).

Par correspondance, et bien que la Constitution Espagnole ne le mentionne pas de façon expresse, il faut comprendre tous les procédés mis à la disposition du public

pour communiquer avec autrui (lettres, télégraphe, téléphone, etc...).

C. — *Liberté du culte.*

La liberté du culte, formellement reconnue par la Constitution Espagnole dans ses articles 3 et 27, est une conséquence directe de la liberté de pensée; elle permet à tout individu d'avoir sur les fins dernières de l'homme les conceptions qui lui paraissent justes et de manifester sa foi comme il l'entend.

Le caractère de laïcité officielle donné au nouvel État Espagnol et les conséquences qui en découlent, indiquées aux articles 26 et 27, ont fait l'objet aux Cortès Constituentes de débats passionnés. L'Église catholique, en effet, avait toujours joui d'une position privilégiée en tant que religion d'État et constituait un obstacle traditionnel au régime de liberté de conscience et des cultes. Les libéraux désiraient la rectification du critère de l'article 11 de la Constitution de 1876 qui impose la division entre catholiques et non catholiques dont les manifestations et les cérémonies étaient prohibées. Ces derniers avaient eu souvent à souffrir de vexations, notamment en matière d'enterrement, de mariage et surtout d'enseignement; l'enseignement primaire étant confié à l'Église.

L'intransigeance de l'Église avait provoqué l'échec de toutes les tentatives faites en vue de créer un régime de neutralité de l'État sans séparation ni laïcisme agressif. Chaque fois qu'en Espagne la limitation du développement croissant des communautés religieuses était envisagée, le Concordat de 1851 servait de rempart, interprété par les gouvernements catholiques dans le sens qui pouvait le mieux favoriser leur développement. Le concordat autorisait en Espagne l'établissement de trois ordres religieux et cependant ceux-ci étaient innombrables, illimités. (Juan Guixé, *Europe Nouvelle*. 14 novembre 1931.) Une

solution heureuse aurait pu être donnée au problème en 1923. La coalition des éléments libéraux avait inscrit à son programme la réforme de l'article 11 afin d'établir un régime de liberté de conscience et des cultes ; la tentative échoua à cause de l'intervention d'un membre puissant du clergé qui obligea le gouvernement du marquis d'Alhucemas à supprimer la réforme de l'article 11 de son programme. Sous la dictature, l'Église essaya de consolider sa position ; elle chercha à utiliser les tendances du régime pour accentuer son emprise sur la vie officielle et sociale et elle accorda largement son appui à Primo de Rivera. L'inspiration des mesures malheureuses de la dictature, et plus particulièrement celle de la réforme universitaire de 1928, fut attribuée à quelques-uns des membres les plus qualifiés de l'Église : les Jésuites. Aussi les députés des Cortès Constituentes se montrèrent rigoureux envers ces derniers en particulier, et d'une façon générale soumirent les ordres religieux à des règles sévères ; leur attitude ne permit pas au concordat projeté par le gouvernement provisoire d'être mis en discussion. Les termes d'un concordat de séparation avaient en effet été discutés et arrêtés entre le Nonce, M<sup>sr</sup> Tedeschini, et le président du gouvernement, Alcalà Zamora, qui avait obtenu carte blanche des membres du cabinet. Une des conditions acceptées de part et d'autre comportait la reconnaissance de l'Église comme personnalité juridique indépendante ; une autre concernait le serment de fidélité que les évêques devaient prêter au régime. Le Saint-Siège avait reconnu à l'État le droit de veto lors de la nomination des évêques. Quatre archevêques, réunis en commission à Madrid et siégeant en permanence étaient chargés de l'élaboration définitive de cet accord ; mais le vote des articles 26 et 27 qui entraîna la démission d'Alcalà Zamora vint mettre fin à leurs travaux.

La question religieuse a été débattue aux Cortès du

8 au 14 octobre. A cette dernière date, au petit jour, à la fin d'une séance dramatique qui avait duré toute la nuit, les Cortès donnèrent une solution au problème en adoptant comme texte de l'article 26 qui règle les relations entre l'État et les Églises et Institutions religieuses, une formule transactionnelle proposée par le ministre de l'Armée Azaña (La dissolution de la Société de Jésus en Espagne, *Europe Nouvelle*, 19 mars 1932, p. 373).

L'avant-projet de la commission juridique comportait une formule qui impliquait la liberté des cultes et la neutralité de l'État; s'inspirant de la Constitution de Weimar il déclarait que l'Église catholique serait considérée « comme corporation de Droit Public. » Il pouvait en être de même des autres confessions qui le demanderaient et qui « tant par leur constitution que par le nombre de leurs membres offriraient des garanties d'existence. » Mais le projet de la Commission Parlementaire se montrait beaucoup plus rigoureux pour le catholicisme, il était dit notamment : « L'État dissoudra les ordres religieux et nationalisera leurs biens », il fut d'ailleurs vivement combattu.

L'accord était loin de régner au sujet du statut à établir pour l'Église et les ordres religieux. Les Républicains eux-mêmes proposaient de nombreuses solutions différentes. Alcalá Zamora et Milquiades Alvarez estimaient indispensable de négocier un nouveau concordat avec le Pape. D'autres proposaient au contraire la séparation complète de l'Église et de l'État, mais différaient d'opinion sur la façon de procéder. L'idée de faire de l'Église une corporation de Droit Public était soutenue par Ortega y Gasset et par Azaña qui voyaient là un moyen pour l'État de conserver sur elle un certain contrôle; Fernandez de los Rios prétendait au contraire qu'une semblable solution se traduirait par une subordination de l'État à l'Église. Zulita préconisait le maintien du budget des cultes qui devait être, disait-il, entretenu exclusivement par les catholiques,

il s'opposait à la dissolution des ordres religieux et à la nationalisation de leurs biens, tout en réclamant une loi spéciale « pour limiter leur action ». Guerra del Rio, radical, ne demandait également que l'interdiction des biens de main-morte et des entreprises industrielles exploitées par les religieux, et l'expulsion des Jésuites. Les radicaux-socialistes voulaient au contraire la séparation absolue de l'Église et de l'État.

Les catholiques n'étaient pas non plus parfaitement d'accord sur la solution à donner au problème religieux. Gil Robles admettait la séparation parce qu'il s'agit « de deux unités constituant des sociétés parfaites et poursuivant des objets différents », tandis que la majorité réclamait en faveur de la religion le droit d'entrer directement en relation avec Rome.

Aussi bien, entre l'extrême-gauche qui réclamait la dissolution de toutes les congrégations et l'extrême-droite qui exigeait le maintien du statu quo, la formule proposée par Azaña obtint un vif succès. Adoptée à la forte majorité de 178 voix contre 59, elle soumettait les organisations religieuses à une règle stricte, vivement combattue par les catholiques. Les radicaux, les fédéraux, les socialistes et la gauche catalane votèrent pour elle, au contraire les Basco-Navarrais, les agrariens et les progressistes votèrent contre; les radicaux-socialistes s'abstinrent. Après le vote, les députés catholiques de l'extrême-droite catalogne abandonnèrent le Parlement en signe de protestation et lancèrent au pays un manifeste l'invitant à la rébellion. Alcalá Zamora et Miguel Maura, qui s'étaient opposés aux solutions radicales approuvées par la majorité, donnèrent leur démission et provoquèrent ainsi la première crise gouvernementale de la République; crise particulièrement grave puisque le pays n'avait encore ni chef pour la résoudre, ni constitution pour guider son action. Le mandat de la résoudre fut confié au président des Cortès et une demi-

heure après le nouveau ministère était formé. Azaña assumait la présidence du gouvernement qui était composé des mêmes hommes que précédemment, à l'exception des ministres démissionnaires. C'est sous la direction de ce nouveau ministère que fut votée la fin de la Constitution.

La solution constitutionnelle du problème religieux se concrétise en deux formules : l'une rectifie le régime de tolérance (art. 11 de la Constitution de 1876) pour les non-catholiques au moyen de l'affirmation des libertés de conscience et des cultes (art. 27) ; l'autre soumet les ordres religieux à une loi spéciale (art. 26).

Le principe posé par l'article 3 : « L'État espagnol n'a pas de religion officielle » est développé dans l'article 27. Le libre exercice de toute religion n'a de limite que le respect dû aux exigences de la morale. Toutefois, les manifestations publiques du culte doivent, dans chaque cas, être autorisées par le gouvernement. Afin d'éviter que des vexations analogues à celles dont avaient parfois été l'objet les non-catholiques en matière d'enterrement, les cimetières sont soumis exclusivement à l'autorité civile et il ne peut y avoir de séparations établies pour des motifs religieux. Toutefois les articles 70 et 87 apportent une exception au principe de la laïcisation de l'État et à la déclaration suivante contenue dans l'article 27 : « la condition religieuse ne constituera pas une circonstance modifiant la personnalité civile ou politique » ; ces deux articles interdisent en effet aux ecclésiastiques, aux ministres des différentes confessions et aux religieux profès l'accession aux fonctions de Président de la République et de Président du Conseil des Ministres. Ainsi apparaît la défiance dont sont l'objet les membres des ordres religieux et la crainte de voir réapparaître en Espagne l'emprise de l'Église sur l'État.

L'article 26 apporte également plusieurs exceptions au

principe de la liberté des cultes et à l'article 27 avec lequel il est souvent en contradiction.

L'article 26, en effet, posant le statut des confessions religieuses, établit entre elles certaines différences après avoir déclaré dans son alinéa premier qu'elles seraient *toutes* considérées comme des associations soumises à une loi spéciale. S'inspirant des Constitutions Suisse et Norvégienne, et plus particulièrement de celle du Mexique, il décide la dissolution des ordres religieux « dont les statuts imposent, outre les trois vœux canoniques, un autre vœu spécial d'obéissance à une autorité autre que l'autorité légitime de l'État. » La Société de Jésus était indiscutablement visée par ce paragraphe, non seulement parce que le débat l'avait établi sans doute possible, mais aussi parce qu'elle était la seule dont les membres prononçassent le quatrième vœu, établi par la bulle papale de Paul III. Les pères provinciaux de la Société de Jésus remirent, cependant, le 15 janvier 1932, au gouvernement un long document casuistique rédigé à leur demande par 5 avocats, par lequel ils s'efforçaient de démontrer que l'article 26 ne pouvait pas s'appliquer à la Compagnie de Jésus. Mais leur demande resta sans effet et le 24 janvier un décret leur donna un délai de dix jours pour cesser la vie en commun et remettre leurs biens à la Nation. Le 29 janvier, le Nonce remit au gouvernement la protestation officielle du Vatican.

Les autres ordres religieux sont soumis à une loi spéciale qui doit se conformer aux principes posés par l'article 26. Ils sont inscrits sur un registre spécial dépendant du Ministère de la Justice ; tous sont déclarés « incapables d'acquérir et de conserver plus de biens que ceux qui sont destinés à leur entretien ou à la réalisation directe de leurs buts propres » ; annuellement ils rendront compte à l'État de leur gestion financière ; tous leurs biens pourront être nationalisés, enfin ils ne pourront exercer l'industrie, le commerce ou l'enseignement.

Le budget du clergé est supprimé dans un délai de deux ans. Dès le vote de la Constitution, le gouvernement réduisit de 50 p. 100 les traitements des hauts dignitaires de l'Église, laissant intacts ceux du clergé rural.

L'émotion fut vive dans les milieux catholiques à l'annonce de la décision prise par les Cortès. Elle viole le principe de la liberté des cultes et ne peut se justifier que grâce à la doctrine selon laquelle l'État, bien qu'il ne reconnaisse pas l'existence légale des vœux religieux, doit tenir compte de leurs effets pratiques contraires à la sûreté générale, donc à l'ordre public. Dans tous les pays, la liberté étant limitée par le respect de l'ordre public, l'État aurait ainsi le droit de supprimer les ordres religieux quand il sont nuisibles à l'intérêt du pays (voir Gaston Jeze, *Op. cit.*).

Néanmoins les Cortès se laissèrent entraîner par un certain esprit de revanche contre les traditionnelles intransigeances de l'Église en Espagne et ne surent pas dominer leur ardeur laïque pour se maintenir dans les limites d'une neutralité juridique conforme à la liberté des croyances religieuses et des cultes. Le Pape a dû publier, en juin 1933, une importante encyclique dans laquelle il proteste contre la loi sur les congrégations. Mais il semble que la nouvelle orientation politique de l'Espagne, qui s'est manifestée aux élections du 2 septembre 1933, soit plus favorable à la religion catholique et que les ordres religieux puissent attendre de l'interprétation favorable des textes une amélioration de leur sort.

#### D. — *Liberté d'enseignement.*

L'enseignement, qui permet aux maîtres de faire connaître leurs doctrines, ne saurait, semble-t-il, être le privilège de quelques-uns dans un pays qui proclame la liberté de pensée et dit dans sa Constitution que « chacun a le

droit d'émettre librement ses idées et ses opinions, en usant de tous les moyens pour les répandre » (art. 34). Toutefois l'article 48 fait de l'enseignement, sinon un monopole, du moins une « attribution essentielle de l'État », et proclame sa laïcité. Les ordres religieux ne peuvent enseigner (art. 27) et n'ont l'autorisation de professer leurs doctrines respectives que sous réserve du contrôle de l'État (art. 48 *in fine*). La Constitution espagnole se montre, en cette matière, la moins libérale des constitutions d'après-guerre. Il semble cependant que le Gouvernement ait été obligé de tolérer l'enseignement catholique de façon plus large que ne l'avait prévu l'Assemblée constituante. L'Église avait, sous l'ancien régime, le quasi monopole de l'instruction primaire, aussi l'application stricte des articles 48 et 27 apparaissait impossible, elle aurait d'une part nécessité la création immédiate d'un très grand nombre d'écoles et aurait d'autre part trop violemment heurté les sentiments profondément religieux de la Nation.

### § 3. — LIBERTÉ DE PROFESSION.

La liberté de profession est garantie par l'article 33 : « Chacun est libre de choisir sa profession ».

L'article 33 garantit spécialement la liberté de l'industrie et du commerce, comme le fait d'ailleurs l'article 151 *in fine* de la Constitution allemande (Cf. également, Lithuanie, art. 89). Cependant cette liberté n'est pas reconnue à tous les citoyens : les ordres religieux ne peuvent exercer l'industrie et le commerce (art. 26). Les Cortès Constituantes ont voulu ainsi prévenir les conflits qu'auraient pu faire naître les conditions particulièrement avantageuses dans lesquelles les ordres religieux sont susceptibles d'exploiter leur patrimoine. Leur longue existence, leurs faibles besoins, leur permettent de faire une concurrence facile et efficace aux entreprises privées soumises à l'obli-

gation de rémunérer les capitaux qui leur sont confiés. L'exception prévue en ce qui les concerne vise le même but que la disposition de l'article 26, al. 3<sup>e</sup>, qui leur interdit de conserver plus de biens que ceux nécessaires à leur entretien : empêcher la formation de biens de main-morte.

Non seulement la Constitution assure la liberté du Commerce et de l'Industrie, mais elle fixe le statut des fonctionnaires afin de leur assurer une complète indépendance. L'article 41 pose les règles de leur recrutement, de leur avancement et garantit leur inamovibilité ; il leur reconnaît le droit d'association. De plus, il les laisse libres d'avoir les opinions politiques qui leur conviennent : « aucun fonctionnaire public ne pourra être molesté ni poursuivi à raison de ses opinions politiques, sociales ou religieuses ». L'article 44 trouve sa source directe dans les articles 129 et 130 de la Constitution de Weimar, mais la présence du statut des fonctionnaires dans une Constitution se justifie difficilement, la simple garantie des libertés individuelles aurait suffi à motiver le vote postérieur d'une loi organique réglementant les rapports de l'État et de ses agents. Une Constitution doit établir les droits de tous les citoyens et non ceux d'une catégorie particulière d'individus.

#### § 4. — LIBERTÉ DE RÉUNION ET D'ASSOCIATION.

La liberté de réunion permet aux citoyens de s'assembler pour échanger leurs pensées et leurs opinions. Elle est formellement reconnue par l'article 38. Mais, comme toutes les Constitutions d'après-guerre, la Constitution espagnole y apporte une sage restriction : les citoyens doivent se réunir sans armes ; une loi spéciale réglementera d'ailleurs le droit de réunion en plein air et le droit de manifestation. Il est à noter cependant que les manifestations

publiques du culte doivent être dans chaque cas autorisées par le gouvernement (art. 27).

La liberté d'association permet aux citoyens d'unir leurs efforts pour obtenir un résultat déterminé. La Constitution (art. 39) autorise les espagnols à s'associer ou à se syndiquer librement pour les différentes fins de la vie humaine. Il semble bien que cet article, en dehors des sociétés commerciales et des associations privées qu'il vise indubitablement, prévoie comme la Constitution de Weimar (art. 149) et celle de Tchécoslovaquie (art. 113), la liberté de coalition pour la défense et l'amélioration des conditions de travail et de la vie économique. D'ailleurs l'article 41 attribue expressément à une catégorie spéciale de citoyens : les fonctionnaires, le droit de s'associer pour la défense de leurs intérêts et donne qualité à leurs associations pour recourir devant les Tribunaux contre les actes de l'autorité supérieure qui portent atteinte à leurs droits.

La Constitution prévoit la création d'un Registre public sur lequel seront tenus de s'inscrire tous les syndicats et associations.

Ainsi la Constitution espagnole consacre toutes les libertés qui figurent dans les déclarations de droit votées depuis celle de 1789 sans y apporter de modifications importantes et sans faire preuve d'originalité.

---

## CHAPITRE III

### LES DROITS

Tandis que les préoccupations du xix<sup>e</sup> siècle étaient individuelles, celles du xx<sup>e</sup> sont collectives. L'État, après s'être fait un devoir de ne pas intervenir dans la vie privée des individus, se voit obligé de trancher des questions économiques et sociales qui n'étaient pas autrefois de sa compétence. Aux droits appelés *négatifs* qui assurent au citoyen son entière liberté d'action sans que l'État puisse y apporter de limites, si ce n'est pour la défense de l'intérêt commun, sont venus s'ajouter les droits *positifs*. L'individu peut demander assistance à l'État et exiger de lui qu'il lui assure, tant au point de vue physique qu'intellectuel, une existence digne. La liste des droits positifs, fort longue dans toutes les Constitutions d'après-guerre, tient une place particulièrement importante dans la Constitution espagnole rédigée sous l'influence des doctrines socialistes. Les droits politiques, d'une part, économiques et sociaux, d'autre part, y sont longuement développés et font l'objet du Titre III.

#### § 1. — DROITS POLITIQUES.

Les mêmes droits politiques sont accordés aux hommes et aux femmes.

Au point de vue du droit électoral, la Constitution espagnole consacre pleinement le principe du suffrage univer-

sel. Elle accorde le droit de suffrage aux femmes comme le font toutes les Constitutions d'après-guerre, à l'exception de celles de la Roumanie, de la Yougoslavie, de la Grèce et de la Turquie. Le gouvernement provisoire ne le leur avait pas accordé, il avait voulu laisser aux Cortès Constituantes le soin de prendre une décision aussi importante et manquait d'ailleurs de temps pour compléter les listes électorales avant les élections générales.

Le principe fut vivement discuté aux Cortès et fut l'objet de débats passionnés au cours desquels des questions de principe et d'opportunité politique furent soulevées. M<sup>lle</sup> Campoamor défendit éloquemment les droits de la femme au nom de la justice et de la logique, tandis que certains partis de gauche manifestèrent leur crainte de voir voter les femmes sous l'influence du clergé ; une femme très écoutée de l'Assemblée, M<sup>lle</sup> Victoria Kent, déconseilla même le vote de cette mesure qui fut adoptée grâce à une coalition des extrémistes de droite et de gauche contre le centre, par 161 voix contre 121. Les socialistes placèrent les principes qu'ils défendent au-dessus de leurs intérêts électoraux : « le Parti, a dit l'un d'eux, est historiquement habitué à attendre son heure. Des défaites passagères ne l'effraient pas, car l'avenir est à lui. » De fait, les électrices, plus nombreuses que les électeurs (elles étaient 6.509.807 sur un total de 12.548.499 électeurs au 11 mars 1933 et étaient en majorité dans 42 provinces sur 49) ont largement contribué à l'évolution politique du pays constatée aux Élections municipales du 23 avril 1933 et aux Élections générales de novembre-décembre 1933. Aux Cortès, sur 473 sièges, 157 sont actuellement occupés par le centre, 217 par la droite, 99 seulement par la gauche.

L'âge à partir duquel les citoyens peuvent voter est fixé à vingt-trois ans alors que les autres Nations donnent généralement le droit de vote à leurs citoyens dès vingt ans (Cf. Allemagne, art. 22 ; Dantzig, art. 8 ; Esthonie, art. 27),

ou vingt et un ans (Cf. Autriche, art. 26 ; Irlande, art. 14 ; Lettonie, art. 8 ; Pologne, art. 12 ; Tchécoslovaquie, art. 9). Une proposition socialiste tendait d'ailleurs à l'abaisser à vingt et un ans ; mais la crainte de l'influence des extrémistes sur la jeunesse a fait échouer le projet.

L'âge requis est en Espagne, comme en Pologne et en Tchécoslovaquie notamment, le même pour l'électorat et l'éligibilité ; la plupart des constitutions au contraire établissent une différence et n'accordent l'éligibilité qu'à ceux des citoyens qui ont : soit vingt-cinq ans, comme à Dantzig et en Pologne, soit trente ans, comme en Tchécoslovaquie, soit même trente-cinq ans, comme en Allemagne. Les femmes sont éligibles ; cette mesure avait d'ailleurs été prise par le Gouvernement provisoire et deux femmes, M<sup>lle</sup> Campaomor et Kent, figuraient parmi les membres des Cortès Constituentes. Elles sont éligibles même si elles sont mariées ; c'est ce que sous-entend l'article 53 qui déclare que « sont éligibles comme députés tous les citoyens... sans distinction d'État-civil ».

L'article 36 prévoit le vote d'une loi qui déterminera dans quelles conditions les Espagnols de l'un et l'autre sexe pourront jouir de leurs droits électoraux.

Non seulement tous les Espagnols peuvent manifester leurs opinions politiques en contribuant à l'élection périodique des membres des Cortès, mais ils ont le droit, entre temps, de faire part de leurs désirs et de leurs volontés en adressant « des pétitions, individuellement ou collectivement, aux pouvoirs publics et aux autorités » (art. 35). Le droit de pétition est la faculté qui appartient à toute personne de saisir le Parlement soit d'une plainte contre les abus de l'autorité dont elle a été victime de la part du gouvernement, soit d'un vœu pour l'amélioration de la législation en vigueur. Il sert donc de garantie aux droits individuels en donnant aux citoyens la possibilité de se placer sous la protection des représentants du peuple et de

se défendre ainsi contre les actes inconstitutionnels émanant du pouvoir exécutif. Reconnu par presque tous les pays, réglementé en France par la loi du 25 juil'et 1879, il a été adopté sans difficulté par l'Assemblée Constituante Espagnole. Le droit de pétition est, en effet, le plus inoffensif de tous les droits car, sans obliger le Parlement à donner suite aux demandes qui lui sont adressées, il permet au peuple de se plaindre et lui donne l'impression que ses doléances sont entendues. D'ailleurs, lorsque les citoyens ont conscience de leur autorité, la pétition peut se révéler très efficace, ainsi que l'a montré l'histoire de l'Angleterre dont le droit public a été en grande partie modifié au cours des siècles à la suite de pétitions habituellement rédigées et présentées. En Espagne, la présence d'une Constitution rigide limitera par contre beaucoup la portée politique des pétitions qui ne présenteront probablement jamais un intérêt d'ordre général.

## § 2. — DROITS ÉCONOMIQUES ET SOCIAUX.

Les tendances économiques et sociales de toutes les Constitutions d'après-guerre en général, et de la Constitution espagnole en particulier, se révèlent par l'apparition de nouveaux concepts, soit tout à fait étrangers aux déclarations de 1789, soit à peine indiqués dans ces déclarations. Les problèmes de la vie sociale et économique, réglés superficiellement par la législation ordinaire du XIX<sup>e</sup> siècle, deviennent aujourd'hui des questions d'ordre constitutionnel et sont incorporés dans les déclarations des droits de l'homme et du citoyen. Les Constitutions les plus récentes cherchent même à y introduire la réglementation des rapports familiaux, des relations entre parents et enfants, entre mari et femme. M. Mirkiné-Guetzévitch voit dans ces tendances une manifestation de la *rationalisation du pouvoir* de l'État moderne. (*Les Nouvelles ten-*

*dances du Droit Constitutionnel*, Paris, 1931.) « Le droit, dit-il, pénètre dans les phénomènes de la vie sociale, il s'étend à un nombre de domaine de plus en plus grand, et se préoccupe de questions qui échappaient complètement autrefois à la réglementation juridique. » Cette tendance a modifié la teneur des déclarations récentes et celles de l'Espagne traitent longuement du droit à la vie, à la protection et à l'assistance, du droit au travail, enfin du droit à l'instruction.

*A. — Droit à la Vie, à la Protection et à l'Assistance.*

L'article 43 déclare : « la République assurera à tout travailleur les conditions nécessaires à une existence digne », et si l'on rapproche cet article de celui qui définit l'Espagne comme une République démocratique des travailleurs de toutes catégories, on est en droit de conclure que la Constitution garantit à l'ensemble des citoyens le droit à la vie, comme le faisait la Constitution française de 1848 (art. 8) : « La République doit protéger le citoyen dans sa personne. »

Les Cortès se sont d'ailleurs laissées influencer par les nouvelles doctrines qui depuis quelque temps luttent pour incorporer aux droits positifs les revendications des êtres et des classes qui se sentent mécontents et mal protégés sous un régime où les individus les plus riches ont longtemps possédé une puissance prépondérante. La Constitution espagnole, en tant que super-loi, accorde sa protection aux faibles dans leurs relations familiales et sociales, elle modifie certaines institutions réglementées par la législation royale et codifie ainsi les exigences de la morale contemporaine. En son nom elle protège les enfants en modifiant la condition des enfants illégitimes qu'elle assimile en tous points aux autres et en déclarant obligatoire la protection de la maternité et de la première enfance (art. 43 et 45). Elle fait sienne en effet la « Déclaration de

Genève » qui n'est autre que la Charte des droits de l'Enfant rédigée par un Congrès privé et qui proclame : la nécessité de faciliter le développement physique et intellectuel de l'enfant (art. 1) ; l'obligation de lui porter secours et assistance dans tous les cas (art. 2), et avant les adultes (art. 3) ; l'obligation de le protéger lorsqu'il travaille (art. 4), de l'éduquer et de l'instruire (art. 5). D'après la Constitution espagnole ces obligations incombent aux parents, mais l'État doit veiller à l'accomplissement de ces devoirs et s'oblige subsidiairement à leur exécution. Les articles 43 et 46 ont été rédigés sous l'inspiration directe des articles 119 et 122 de la Constitution de Weimar. Les mêmes droits de l'enfance et plus généralement de la famille y sont consignés : la famille et le mariage sont dans les deux Constitutions placés sous la sauvegarde de l'État et reposent sur l'égalité des sexes ; le Code civil espagnol devra donc être remanié et mis en harmonie avec les nouvelles dispositions. La femme comme l'enfant est spécialement protégée tant au sein de la famille, puisqu'elle peut demander le divorce au même titre que l'homme, qu'au cours de son travail (art. 46).

Tous les citoyens, en tant que travailleurs, reçoivent d'ailleurs une très large et très efficace protection de la part de l'État. L'article 46 indique les questions que devra régler la législation et, afin de laisser toute liberté aux Cortès, ajoute *in fine* : « ... et tout ce qui concerne la protection des travailleurs. » Il prévoit spécialement la limitation de la journée de travail et la fixation d'un salaire minimum, problèmes qui ont fait l'objet des préoccupations essentielles de l'Office International du Travail au cours de ces dernières années et que la législation des principaux pays a déjà réglementés. D'esprit très libéral, il accorde aux travailleurs des vacances annuelles payées alors que dans les autres pays cette question est très discutée et n'a pas encore généralement reçu de solution.

Enfin l'article 46, comme l'article 165 de la Constitution allemande, mais de façon moins détaillée, prévoit la participation des ouvriers à la direction et à l'administration des entreprises ; les tendances socialistes qui l'inspirent sont toutefois plus accentuées encore que celles qui se manifestèrent au sein de l'Assemblée de Weimar, il prévoit en effet la participation des ouvriers aux bénéfices des entreprises. Mais les Cortès pourront donner à l'article 46 l'interprétation qu'ils jugeront la plus opportune et ne réaliseront du programme tracé par la Constitution que la partie la plus conforme à leur tendance politique.

Bien que l'utilité des dispositions contenues dans l'article 46 soit incontestable, leur présence dans la Constitution se justifie difficilement ; elles visent uniquement les ouvriers et employés alors que la Constitution doit établir les droits de tous les citoyens. L'Assemblée Constituante allemande, plus logique que les Cortès Constituentes, a cru bon de voter un article, que son imprécision rend il est vrai inefficace, en faveur de l'Agriculture, du Commerce et de l'Industrie (art. 164). Néanmoins, la mise en œuvre de l'article 46 permettra à l'Espagne de mettre sa législation ouvrière en harmonie avec celle des pays industriels les plus civilisés et de compléter son code du travail qui contient déjà de nombreuses dispositions.

Non seulement la Constitution espagnole protège l'homme, la femme et l'enfant contre les abus dont ils pourraient être l'objet de la part de ceux qui ont sur eux un ascendant quelconque, mais elle leur prête aide et assistance lorsque, livrés à eux-mêmes, ils ne peuvent subvenir à leurs besoins. L'article 46 constitue un véritable programme que devra réaliser la législation sociale. Comme l'article 161 de la Constitution de Weimar, il ordonne l'organisation d'un système d'assurance pour maladie, accident, chômage, vieillesse, invalidité et mort qui couvrira

ainsi tous les risques prévus actuellement, en France, par la loi sur les Assurances Sociales. D'autre part, l'État donnera assistance aux malades et aux vieillards (art. 43 *in fine*) ce qui sous-entend qu'il secourra ceux qui ne bénéficieront pas des assurances.

L'assistance est donc largement prévue dans la Constitution espagnole qui imite en cela les Constitutions d'après-guerre ; toutefois le principe avait été depuis longtemps posé par les déclarations françaises et les droits sociaux n'étaient pas étrangers à la conscience juridique des hommes de la Révolution ; le Bonheur Commun était souvent discuté par les orateurs et les journalistes de 1789 ; la Constitution de 1791 prévoyait déjà dans ses dispositions fondamentales qu'il serait créé « un établissement général de secours publics, pour élever les enfants abandonnés, soulager les pauvres infirmes et fournir du travail aux pauvres valides qui n'auraient pas pu s'en procurer ; » la Déclaration de 1793 disait que le but de la Société est le bonheur commun (art. 1) et que la société doit la subsistance aux malheureux (art. 21). Mais les conceptions sociales de la Révolution apparaissent surtout dans le célèbre projet de Robespierre, présenté à la société des Jacobins le 21 avril 1793, qui est devenu pour les Républicains français de la première moitié du XIX<sup>e</sup> siècle une charte de la démocratie sociale. Son article 11 disait notamment que « la société est obligée de pourvoir à la subsistance de ses membres soit en leur procurant du travail, soit en assurant les moyens d'existence de ceux qui sont hors d'état de travailler. »

Ainsi les tendances sociales des Constitutions d'après-guerre et plus particulièrement de celle des Espagnols, profonds admirateurs de l'esprit démocratique français, trouvent leur origine directe dans les Déclarations de Droits de la Révolution. Les assemblées constituantes n'ont fait qu'adapter ces dernières aux nécessités de

l'heure présente en donnant aux dispositions sociales l'importance qu'elles méritent.

B. — *Droit au Travail.*

a) *Principes généraux.*

L'idée sociale exprimée par la deuxième République française a été reprise par la Constitution espagnole. La République doit assurer à tout travailleur les conditions nécessaires à une existence digne, donc lui permettre de travailler ; aussi la Constitution a-t-elle prévu le cas où, les entreprises privées ne pouvant procurer du travail à tous, le gouvernement devrait se substituer à elles. Elle autorise l'expropriation forcée, pour cause d'utilité sociale, des propriétés foncières et industrielles. Et, tandis qu'elle protège les salariés contre les abus des employeurs, elle permet aux petits propriétaires agricoles de trouver le crédit qui leur est nécessaire pour poursuivre leur exploitation. L'article 47 prévoit une loi sur le bien de famille insaisissable et dispense de toute espèce d'impôt les coopératives de production et de consommation et les institutions de prévoyance. Il décide l'organisation du crédit agricole et envisage même l'indemnisation pour la perte de récoltes.

Pour comprendre la portée des principes admis en faveur des travailleurs, et principalement en faveur des agriculteurs qui constituent la classe la plus nombreuse et la plus pauvre de la nation, il ne faut pas oublier que les dispositions constitutionnelles sont la conséquence logique de la physionomie même donnée au nouvel État espagnol par les Constituants : « la Constitution espagnole est une charte octroyée par le parti socialiste, » a dit sarcastiquement un leader ultramontain ; plus exactement elle a été élaborée dans un esprit qui devance l'évolution politique des masses. L'œuvre sociale qu'ont voulu réaliser les Cortès, en con-

formité avec les principes de la Constitution, s'est en effet tant qu'à présent heurtée à une violente opposition de la part de ceux-là même en faveur desquels elle était entreprise. La réforme agraire, en particulier, régie par la loi du 15 septembre 1932 et destinée à fournir aux paysans le travail qui doit leur assurer l'existence digne dont parle l'article 46, a été généralement mal accueillie.

b) *La Question agraire.*

Si la loi de 1932 porte la trace des influences socialistes qui prédominent au sein du nouveau gouvernement, elle n'en a pas moins son origine dans un mal ancien auquel elle s'efforce d'apporter des solutions de bon sens, étudiées avec tous les secours de la technique moderne. (Claude Popelin. *La Réforme agraire en Espagne*. Revue Pol. et Parl., février 1933, p. 330.)

Au lendemain de la Révolution le Comte de Romanones déclarait que l'avenir du nouveau régime dépendait en grande partie de la solution qui serait donnée à la question agraire. L'agriculture constitue en effet la base essentielle et la plus solide de la vie espagnole. Elle occupe 5 millions d'habitants alors que le nombre des ouvriers de l'industrie est inférieur à 2 millions. Toutefois la moitié du territoire demeure en friche (55,55 p. 100 d'après les statistiques).

L'état arriéré de l'agriculture est dû à de très nombreuses causes dont les unes tiennent à la structure économique du pays examinée dans la première partie de cet ouvrage et dont les autres mettent en jeu la répartition de la terre et ses modes d'exploitation. De façon générale, le cultivateur est rarement propriétaire du sol. Parfois, en particulier en Asturies et en Galicie, la terre est morcelée entre un grand nombre de laboureurs qui doivent, d'après des conditions verbales fort anciennes (foros et subforos), payer au propriétaire du domaine des redevances annuelles très lourdes. Parfois aussi des contrats fort onéreux, analogues aux

baux emphytéotiques de l'ancien droit français, lient les cultivateurs aux propriétaires par des dispositions régies par le droit coutumier resté partout en vigueur à côté de la législation nationale. Enfin, dans les provinces d'Andalousie et d'Estrémadure, les grands domaines prédominent tandis que la masse des paysans mène une existence misérable. (Cf. Marvaud. *La Question sociale en Espagne*, Paris, 1910, p. 170 et suiv.)

Cependant le mal ne tient pas seulement à ce que quelques propriétaires bénéficient seuls de la presque totalité des revenus tirés de leurs domaines, mais aussi à ce que la grande propriété est un obstacle à l'intensification de la production. Sous l'ancien régime des tentatives ont été faites pour y remédier. En dehors du *morcellement* et de la *colonisation*, procédés employés sur l'initiative de quelques particuliers, une *nationalisation* des biens ecclésiastiques fut décidée vers 1860 (décrets de 1820, 1822 ; lois de 1836, 1855, 1856) : les communes répartirent les biens confisqués entre les habitants. Mais, par manque d'outillage et par crainte de l'avenir, presque tous revendirent leurs parcelles à des prix dérisoires et les mesures prises en leur faveur ne firent qu'aggraver le régime des grandes propriétés. La loi de 1907, dite « de colonisation intérieure », visait la création de petites exploitations au profit de familles nombreuses. Mais cette loi conçue sur un plan limité n'a donné que de faibles résultats : en vingt-cinq ans, il n'a été colonisé que 11.705 hectares sur des domaines appartenant exclusivement à l'État ou à des communes, et portant sur de mauvaises terres. La réforme de 1907, en laissant intactes les propriétés particulières, n'abordait pas la question primordiale et le chômage agraire, plaie sociale de l'Espagne contemporaine, ne trouvait de remède que dans l'émigration (200.000 émigrants par an environ). Mais depuis 1930 la crise économique d'une part, les nombreuses entraves apportées aux mouvements d'hommes

entre nations d'autre part, ont ravi à l'Espagne le seul palliatif que les circonstances lui aient jamais permis d'apporter à la mauvaise organisation de son agriculture. Aussi la République a-t-elle dû envisager la mise en œuvre de l'expropriation pour cause d'utilité sociale qui jusqu'alors aurait heurté des intérêts trop puissants pour pouvoir être envisagée.

Le Ministre de la Justice, Fernando de los Rios, chargea une commission spéciale composée d'ingénieurs agronomes, d'économistes, de propriétaires et d'ouvriers agricoles, présidée par un juriste Sarichez Roman, de préparer les bases de la réforme agraire. Mais sans attendre que ce projet fut rédigé, l'autorisation fut donnée aux associations de cultivateurs de contracter des fermages collectifs pour travailler en commun les fermes ainsi louées (décret du 19 mai 1931) et l'obligation fut imposée aux propriétaires de continuer la culture des terres en exploitation (Loi du 23 septembre). D'autres mesures furent prises soit pour amorcer la réforme agraire, soit pour empêcher que les intéressés ne rendent sa réalisation difficile. Le projet de la commission technique fut remis au gouvernement à la fin du mois de juillet 1931 et envoyé par celui-ci aux Cortès Constituentes.

Ce projet affirmait des tendances nettement socialistes qui apparaissaient non seulement dans la déclaration de principe d'utilité sociale pour justifier l'expropriation, principe qui devait être consacré par l'article 44 de la Constitution, mais aussi dans le fait qu'il ne prévoyait pas d'indemnités à verser aux propriétaires dépossédés. Bien qu'étudié par la commission parlementaire, il ne fut pas discuté. Le Gouvernement en élaborait un autre qui mit en harmonie les droits des propriétaires évincés et les intérêts des masses agricoles et de la collectivité. Le projet gouvernemental, déposé le 5 avril 1932, aboutit au vote de la loi

agraire le 19 septembre par les Cortès, bien que les *agraríens* aient fait une violente opposition.

Le projet subit peu de modifications au cours de la discussion parlementaire, mais les nouvelles dispositions adoptées constituent toutes des aggravations à l'encontre du droit de propriété. Les biens des conspirateurs monarchistes sont expropriés sans indemnités, de même que ceux des personnes ayant participé au complot du 10 août (Loi du 24 août 1933). La loi du 21 septembre constitue la mesure la plus importante, tant du point de vue social que du point de vue révolutionnaire, qu'ait réalisée la République espagnole.

Bien que la loi votée exprime surtout des principes généraux et laisse aux décrets gouvernementaux le soin d'en préciser l'application, l'économie de la réforme se dégage très nettement de sa structure.

Hardie dans ses grandes lignes, tempérée par de nombreuses mesures de détail, son application est restreinte tant qu'à présent à sept grandes provinces, dont l'Andalousie et l'Estrémadure, en ce qui concerne les installations des paysans ; toutefois les terres appartenant à l'État et celles qui constituent des anciens domaines seigneuriaux pourront être aménagées quelle que soit la province où elles sont situées.

Les mesures d'expropriation sont basées sur un inventaire rigoureux qui établira de façon définitive les terres soumises à la réforme. Ces terres sont désignées soit à cause de leur origine (terres achetées aux fins de spéculation, ou simplement pour en tirer des revenus), soit à cause de leur mise en valeur (terres incultes), soit surtout à cause de leur étendue.

Les terres espagnoles ne seront pas généralement réparties individuellement, mais données à des communautés de paysans en simple gestion. La loi prévoit également la

création de nouveaux centres urbains, par la constitution de « Biens familiaux » ; la formation, dans le voisinage des villes, de « Foyers campagnards » et la cession de terres aux fermiers actuels sur la base du réservatif ou emphytéotique. L'État devient donc propriétaire rural et perçoit des redevances de la part des communautés qui ne sont que locataires.

Un organe administratif : *l'Institut de Réforme Agraire*, est chargé de l'application de la loi et de la gestion des terres attribuées.

Les nécessités de la réforme agraire étaient évidentes ; la loi de 1932, dominée par des préoccupations économiques paraissait répondre à une utilité réelle et était attendue avec impatience par la population paysanne ; toutes les autres mesures envisagées n'auraient été que des palliatifs insuffisants (Cf. Marvaud. *La Réforme agraire en Espagne*, Rev. Econ. Intern., juin, 1933, p. 586). Toutefois la réforme a été très critiquée et la loi n'est pas sans défaut.

Si l'expropriation est justifiée dans le cas de défaut de culture, elle l'est beaucoup moins dans le cas de terres cultivées atteintes par cette mesure uniquement parce que leur étendue est jugée excessive. D'autre part, ne pas donner d'indemnité à certains gros propriétaires pour cette seule raison qu'ils se sont montrés hostiles à la République, constitue à la fois une grave injustice et un précédent dangereux. A l'avenir, les Cortès pourront s'appuyer sur lui pour appliquer des dispositions analogues à une branche quelconque de l'industrie nationale.

Le système qui sert de base à la loi, celui des *asentamientos* (installations), ne concède pas la propriété aux cultivateurs, mais les fait fermiers de l'État. Sans doute y a-t-il là un succès des idées socialistes, mais le résultat assez piteux des tentatives de colonisation et de lotissement effectuées tant en 1907 qu'en 1927 a beaucoup contribué

à cette solution. Il est douteux cependant que les paysans, auxquels la Révolution avait fait espérer le partage des terres, acceptent de devenir de simples colons et que dans cette situation précaire ils apportent la même ardeur à cultiver le sol que s'ils étaient véritablement propriétaires.

De fait, la loi du 21 septembre s'est heurtée à de grosses difficultés d'application. L'Institut de Réforme Agraire doit, dans de nombreux cas, interpréter la loi qui ne fait qu'indiquer les lignes générales de la réforme, et dont beaucoup de dispositions sont vagues, abstraites, voire contradictoires. Toutes les opérations qu'elle prévoit, depuis les formalités préliminaires à l'expropriation jusqu'à l'installation du paysan, sont longues et compliquées et ne peuvent être menées de façon uniforme dans tout le pays étant données les conditions diverses dans lesquelles sont exploitées les terres des différentes régions.

Mais le principal obstacle est l'obstruction faite par les paysans eux-mêmes, déçus de ne pas avoir la pleine propriété des terres qu'ils avaient convoitées. Ils ne comprennent pas le retard nécessairement apporté à l'application de la loi ; en beaucoup d'endroits, sous l'effet du chômage et de la propagande communiste, ils ont envahi et saccagé les propriétés. D'ailleurs, les premiers résultats obtenus n'ont pas toujours été très encourageants ; la production agricole, accrue par suite de la mise en valeur de nouvelles terres, trouve difficilement des débouchés, réduits tant à l'intérieur qu'à l'extérieur par la crise économique, et la situation des paysans espagnols s'est peu améliorée depuis l'avènement de la République.

Ainsi le principe du droit au travail proclamé par la Constitution espagnole est d'une mise en application difficile, tant à cause des circonstances économiques de l'heure actuelle que des obstacles apportés par les intéressés eux-mêmes. Les réformes envisagées par la République

espagnole, et la réforme agraire en particulier, ne pourront être menées à bonne fin qu'avec la collaboration loyale et entière de ceux pour qui elles ont été faites. Mais une éducation des masses ouvrières et paysannes s'avère indispensable et de nombreuses années devront s'écouler avant que le peuple puisse jouir pleinement des droits qui lui sont reconnus.

### C. — *Droit à l'Instruction.*

A la veille de la Révolution il y avait encore plus de 40 p. 100 d'illettrés en Espagne bien que l'instruction ait été rendue obligatoire. Dans certaines provinces comme celles de l'Almérie et de Malaga, le pourcentage était de 84 et 85 p. 100 et arrivait jusqu'à 92 p. 100 dans un village de la province de Malaga. Il y avait encore en 1931 des centaines de villages où aucune école n'existait. L'enseignement secondaire et supérieur n'était d'ailleurs pas beaucoup moins négligé que l'enseignement primaire. Il n'y avait de lycées que dans les capitales de province, et encore ceux-ci étaient-ils insuffisants ; sur deux millions d'enfants environ qui fréquentaient l'école primaire, 82.188 seulement parvenaient grâce à leurs ressources au lycée. La réforme amorcée par le gouvernement provisoire devait être complétée ; une Nation où le peuple est souverain doit être en effet composée de citoyens éclairés : « Un peuple ignorant, disait l'abbé Grégoire à la tribune, ne sera jamais un peuple libre. » Les dispositions générales de la Constitution française de 1791 dont les auteurs avaient reconnu l'utilité de l'enseignement, faisaient déjà application de ce principe conforme à la tradition démocratique : « Il sera créé et organisé une instruction publique, commune à tous les citoyens, gratuite à l'égard des parties d'enseignement indispensable pour tous les hommes, et dont les établissements seront distribués graduellement dans un rapport combiné avec la division du royaume... » ; la déclai-

ration de Robespierre, en 1793, disait également « la Société doit poursuivre de tout son pouvoir les progrès de la raison publique et mettre l'instruction à la portée de tous les citoyens » (art. 14). Aussi les membres des Cortès n'eurent-ils qu'à reprendre ces dispositions en les adaptant aux nécessités de l'heure présente.

La Constitution espagnole, dans son article 48, proclame la gratuité de l'enseignement primaire qu'elle rend obligatoire comme le font d'ailleurs toutes les Constitutions d'après-guerre. L'État a la charge de l'instruction des citoyens et y pourvoiera au moyen d'institutions éducatives unies entre elles par le système de l'école unifiée ; unifiée ne veut pas dire unique, des établissements privés pourront encore être créés, mais les méthodes d'enseignement devront être partout conformes à des règles uniformes tracées par l'État et l'article 50 ajoute que ce dernier exercera l'inspection suprême dans tout le territoire national afin d'assurer l'accomplissement de ces dispositions (Cf. également : Allemagne, art. 144 ; Dantzig, art. 102 ; Grèce, art. 23 ; Lithuanie, art. 81).

L'article 48 prévoit l'aide de l'État aux étudiants pauvres à tous les degrés de l'enseignement ; le principe ainsi énoncé avait été déjà posé par un décret du 13 mai réorganisant provisoirement les établissements scolaires et universitaires, il est d'ailleurs conforme aux principes démocratiques puisqu'il permet aux enfants les mieux doués, et non plus seulement aux plus riches, de recevoir une instruction conforme à leurs aptitudes.

L'article 49 décide que seul l'État délivrera des titres académiques et professionnels, même dans les établissements des régions autonomes, et annonce une loi sur l'instruction publique qui fixera l'âge scolaire, la durée des périodes de scolarité, le contenu des programmes pédagogiques, et les conditions auxquelles l'enseignement dans les établissements privés pourra être autorisé.

Comme dans tous les pays où se pose le problème régionaliste, les régions autonomes pourront organiser l'enseignement dans leurs langues respectives (Cf. l'article 12 de la Constitution esthonienne). Mais, pour la défense du grand instrument d'expansion intellectuelle qu'est la langue castillane, œuvre glorieuse de la race, la Constitution ajoute que son étude est partout obligatoire et qu'elle sera employée comme instrument de l'enseignement dans tous les centres d'instruction primaire et secondaire des régions autonomes. L'enseignement supérieur est exclu de cette dernière disposition, toutefois l'État pourra maintenir ou créer dans les régions autonomes des centres d'enseignement de tous les degrés où l'instruction sera donnée dans la langue officielle de la République. La Constitution organise l'expansion du Castillan non seulement à l'intérieur de l'Espagne, mais dans tous les pays de même langue et spécialement dans les pays hispano-américains, en prévoyant la création de missions et de centres d'études.

La République paraît ainsi décidée à faire un gros effort tant pour remédier à l'analphabétisme que pour propager à l'étranger la culture intellectuelle espagnole. Le budget de 1933 ouvrait un crédit de 28 millions de pesetas au développement des écoles de l'État et celui de 1934 y consacre une somme à peine moins élevée. Au premier octobre 1933 près de 77.000 écoles primaires avaient été mises en état de recevoir des élèves. Mais la proclamation du principe de l'instruction obligatoire n'est pas suffisante pour supprimer immédiatement l'analphabétisme, et les autorités auront quelque peine à le faire appliquer et à obliger les parents à envoyer leurs enfants à l'école. Là encore la réussite des réformes édictées dépend en grand partie de ceux en faveur desquels elles sont entreprises.

Ainsi la Constitution espagnole reflète l'évolution subie par la doctrine des libertés individuelles au cours de ces der-

nières années. Elle ne se contente pas de reconnaître l'indépendance juridique de l'individu, elle lui assure l'indépendance sociale. Toutefois, son œuvre serait demeurée incomplète si, se bornant à assurer l'existence physique et intellectuelle des citoyens, elle n'avait limité dans l'intérêt social certains droits fondamentaux préalablement proclamés et établis.

---



## CHAPITRE IV

### LES LIMITES DES DROITS ET DES LIBERTÉS

Tandis que les Droits de l'Homme subissaient une extension constitutionnelle ininterrompue, l'État moderne devait par ailleurs les limiter; leur caractère imprescriptible et absolu, si fortement proclamé par la conscience juridique de la fin du XVIII<sup>e</sup> siècle, est aujourd'hui largement atténué dans l'intérêt même de l'ordre public. Le gouvernement et les autorités sont obligés d'en diminuer la portée afin d'assurer le maintien de l'ordre, aussi est-ce un principe fondamental dans tous les pays, même les plus libres, que les libertés individuelles ont toutes une limite implicite : le respect de l'ordre public (Jeze. *Op. cit.*, p. 162). Chacun doit observer une certaine discipline sociale, condition essentielle pour que tout homme mène une existence digne et la limitation des libertés est une conséquence logique de la vie sociale. En réalité, nul ne peut définir *a priori* ce qu'est un acte nuisible à la société et la restriction à apporter aux droits de l'individu est laissée à l'appréciation discrétionnaire du gouvernement; elle n'a d'autres limites que la résistance des individus à l'oppression à laquelle faisait allusion l'article 2 de la Déclaration de 1789. Toutefois, la limitation des droits et des libertés pénètre parfois dans le texte même des constitutions; la Constitution espagnole en particulier prévoit des limites permanentes et des limites temporaires.

## § 1. — LIMITES PERMANENTES.

Les limites permanentes sont celles qui, pour des raisons d'ordre public ou d'ordre social, apportent en tout temps des entraves au libre exercice des droits et des libertés. Les restrictions d'ordre public ont été examinées au cours des deux chapitres précédents et ne présentent d'ailleurs, sauf en ce qui concerne la liberté du culte, aucun caractère d'originalité. Les restrictions d'ordre social, au contraire revêtent dans la Constitution espagnole une importance particulière et montrent combien les socialistes sûrent user de l'influence que leur conférait leur nombre pour faire prévaloir les théories qu'ils défendaient. Des limitations ont été apportées notamment à la propriété foncière, industrielle et artistique.

A. — *Propriété foncière.*

L'État seul est compétent pour régler en pleine indépendance le régime des terres et apporter les modifications qu'exigent les conditions sociales du pays. Les dispositions qu'il édicte s'appliquent dans les mêmes conditions à tous les propriétaires, que la réforme leur profite ou non. Priver l'État de ce droit serait nier son indépendance législative, l'empêcher d'assurer la paix sociale sur son territoire. Mais les assemblées constituantes d'après-guerre, afin de guider la tâche du législateur, ne se sont pas contentées de proclamer le droit de propriété, elles y ont elles-mêmes apporté certaines restrictions.

La Constitution espagnole est à ce point de vue plus que sociale, elle est socialisante. La conception traditionnelle du *dominium* — droit subjectif du propriétaire — se transforme et fait place à la nouvelle conception de la propriété *fonction sociale* que consacrait déjà la Constitution allemande : « La propriété oblige. L'usage doit en être égale-

ment dans l'intérêt général » (art. 153). Le parti socialiste fit sentir son influence sur les Cortès qui, sans accepter la formule du projet prévoyant la « socialisation graduelle de la propriété », adoptèrent cependant l'expropriation forcée pour cause d'utilité sociale moyennant une indemnité adéquate ; il est juste, en effet, et tous les pays civilisés l'admettent, qu'une compensation pécuniaire représentant la valeur de la propriété cédée prenne la place des biens expropriés dans le patrimoine de celui qui a été dépossédé. Toutefois, l'Assemblée Constituante adopta une solution intermédiaire entre celle de l'avant-projet qui prévoyait toujours une indemnité et celle du projet de la commission qui n'en prévoyait jamais ; elle déclara en effet qu'une loi approuvée par un vote de la majorité absolue des Cortès pourrait exproprier sans indemnité (art. 44 § 2 *in fine*). La Constitution espagnole paraît à ce point de vue la plus hardie de celles d'après-guerre. Seules les Constitutions de Tchecoslovaquie (§ 109, art. 2) et d'Allemagne (art. 153, alin. 2) spécifient également qu'une loi peut prendre une décision analogue. Mais à la différence de ces deux derniers textes, l'article 44 déclare que dans les cas extraordinaires où il pourrait être dérogé à la règle de l'indemnisation adéquate, une loi votée par la majorité absolue des députés en exercice et non pas des députés présents est obligatoire ; aussi bien le droit de propriété serait, pour certains commentateurs, mieux garanti qu'ailleurs. Mais alors quelle nécessité y avait-il à adopter cette mesure qui, en effrayant la classe capitaliste, déprécia la valeur des biens immobiliers ?

La socialisation de la propriété, qui pourra être décidée dans les mêmes conditions, ne provoqua pas de moins grandes craintes. Toutefois, cette disposition n'aura de valeur pratique que celle que voudra bien lui donner les Cortès ; elle est moins impérative que celle du projet qui prévoyait la socialisation graduelle de la terre et qui per-

mettait de dire au rapporteur de la Commission parlementaire : « On fait au régime bourgeois la concession de reconnaître la propriété privée, et à la classe ouvrière la concession de lui laisser la possibilité de socialiser peu à peu la terre. » Au cours de la discussion, le député socialiste Bujeda fit remarquer également que le texte proposé avait été accepté par son parti dans un esprit de conciliation, mais qu'il n'était par l'expression de ses principes qui auraient demandé une socialisation générale, immédiate, de la propriété. D'après lui, l'article 44 ne serait que le point de départ d'un grand programme de réformes destiné à faire place à l'économie individualiste qui aurait amené le monde à la crise actuelle. Il termina en rappelant que les Constitutions non-socialistes de l'Allemagne, de la Tchécoslovaquie, du Pérou et du Chili limitaient le droit de propriété et déclara qu'il ne concevait pas une économie libérale, mais une économie soumise à sa fonction sociale (voir Mori, *Cronica de las Cortès Constituyentes de la segunda República Española* (vol. II, p. 250 et suiv., Madrid, 1932). Puis le Président des Cortès, Besteiro, prit lui-même la défense du projet et convainquit l'assemblée en montrant que le peuple attendait une distribution des terres appartenant aux gros propriétaires et qu'une déception sur ce point pourrait entraîner les plus graves conséquences pour l'avenir de la République. De fait, l'année suivante, en septembre, l'Assemblée Constituante, fidèle à ses principes, votait la réforme agraire.

L'article 44 déclare *in fine* qu'« en aucun cas la peine de confiscation des biens ne sera infligée » et cependant, quelques mois après le vote de la Constitution, le 24 août 1933, une loi violait ce principe et décidait l'expropriation sans indemnité des biens appartenant aux monarchistes qui avaient participé au mouvement révolutionnaire d'août. Les Cortès mettaient ainsi au service de leurs passions politiques la possibilité que leur donnait l'article 44,

alinéa 2, de ne pas indemniser les propriétaires dépossédés.

Toutefois la nouvelle assemblée semble avoir la ferme intention de tempérer les conséquences possibles de la Constitution et paraît vouloir donner raison aux défenseurs de l'article 44 qui affirmaient que cette disposition n'impliquait aucunement la volonté de s'engager dans une voie déterminée, mais simplement le désir de réserver la liberté du Parlement pour le cas où se présenterait telle ou telle situation exceptionnelle.

### B. — *Propriété Industrielle et Commerciale.*

L'article 33 proclame la liberté de l'industrie et du commerce, mais prévoit que des restrictions peuvent y être apportées par les lois « pour des raisons économiques et sociales d'intérêt général. » Faisant application de ce principe, l'article 44 soumet les volontés économiques individuelles à la volonté nationale, il prévoit deux hypothèses : transformation de la propriété privée en propriété collective et participation de l'État à l'administration des entreprises.

La nationalisation des services publics et des exploitations qui affectent l'intérêt général n'est que l'application au domaine industriel et commercial des mesures prises et étudiées plus haut au sujet de la propriété foncière. Les termes de l'article 44 sont beaucoup plus modérés que ceux de l'article 42 du projet qui prévoyait l'expropriation « dans le plus bref délai possible. » L'Assemblée Constituante a voulu que les mesures prises en vertu des principes qu'elle énonçait s'adaptent aux nécessités du moment.

L'intervention de l'État dans l'exploitation et la coordination d'industries privées est au contraire spéciale au domaine commercial et industriel. Le principe ainsi posé n'est que la consécration par le droit constitutionnel des restrictions imposées depuis le début du siècle au droit de

propriété par l'évolution économique moderne. La Constitution de l'Allemagne, avant celle de l'Espagne, avait autorisé la participation de l'État à l'administration des entreprises (art. 156), mais plus généralement ce principe, sans être incorporé dans les Constitutions, a fait l'objet depuis la guerre de nombreuses applications dans tous les pays. En France en particulier, des administrateurs nommés par le Gouvernement siègent aux conseils d'administration des compagnies de transport, des sociétés d'exploitation d'énergie électrique, des banques coloniales, etc... D'une façon générale, l'État s'octroie une place de plus en plus importante dans la direction de toutes les entreprises qui intéressent l'avenir économique du pays ou présentent un intérêt pour sa sécurité. L'Espagne a donc consacré dans l'article 44 de sa Constitution les tendances des conceptions économiques de l'époque moderne.

#### C. — *Propriété Artistique.*

L'article 45 place sous la sauvegarde de l'État la richesse artistique du pays quel qu'en soit le propriétaire ; son exportation et son aliénation peuvent même être interdites. La disposition qu'il édicte ainsi constitue une mesure de circonstances ; comme en Allemagne en 1919 (Cf. art. 150 de la Constitution de Weimar), les tendances socialistes de l'Assemblée Constituante pouvaient effrayer la classe capitaliste et inciter les individus à mettre en sécurité à l'étranger les objets de valeur qu'ils avaient en leur possession. Les Cortès ont donc agi sagement et la limitation des libertés individuelles pouvait difficilement intervenir dans des circonstances plus utiles et pour des motifs plus justifiés. Pérez Serrano fait remarquer que le texte vise à n'en pas douter les trésors des églises ; les explications fournies avant le vote ne permettent aucune hésitation à ce sujet.

L'État, dit l'article 45, dressera un inventaire de la richesse artistique et historique, assurera sa garde vigilante et veillera à sa parfaite conservation. Cette mesure ne fera que faciliter l'interdiction possible d'exporter la richesse artistique du pays, elle avait d'ailleurs déjà été prévue par un décret du 13 juillet 1931 qui, dans son préambule, explique longuement les motifs de l'intervention gouvernementale.

Enfin le même article prévoit la protection des sites assurée aujourd'hui par des lois ordinaires dans presque tous les pays, au risque de porter gravement atteinte au *jus utendi* et *abutendi* des propriétaires.

Ainsi la Constitution espagnole paraît refléter les tendances les plus extrémistes du droit moderne. Elle sacrifie les libertés et les droits individuels, que les déclarations du XIX<sup>e</sup> siècle considéraient les plus sacrés, au profit de l'intérêt général et du développement social de la nation.

## § 2. — LIMITES TEMPORAIRES.

L'Assemblée Constituante a toutefois prévu l'impossibilité dans laquelle pourrait être momentanément placé le Gouvernement de laisser jouir les individus des libertés et des droits que leur octroie la Constitution. La nécessité de maintenir l'ordre à l'intérieur du pays peut entraîner l'obligation de soumettre l'ensemble des citoyens à un régime plus rigoureux que celui qu'ils s'étaient donné afin de mettre dans l'impossibilité de nuire les instigateurs de troubles. Mais des garanties suffisantes doivent être données au peuple pour que les maîtres du pouvoir n'abusent pas des mesures exceptionnelles que la Constitution leur permet de prendre. Les Cortès, si elles sont réunies, doivent, d'après l'article 42, se prononcer elles-mêmes sur la suspension décidée par le Gouvernement; si elles ne le sont pas, elles

devront l'être dans un délai maximum de huit jours; si enfin elles sont dissoutes, la Députation permanente établie par l'article 62 doit agir à leur place. Ainsi paraissent être écartés les dangers présentés par l'application de la Constitution de 1876. Celle-ci permettait au Gouvernement, quand les Cortès n'étaient pas ouvertes et quand le cas était notoirement urgent, de suspendre sur tout ou partie du territoire espagnol les garanties limitativement déterminées. Une coutume abusive avait mis dans les mains du Gouvernement, sans l'intervention des Cortès, le refus de *la garantie des garanties* qui impliquait l'intervention du Parlement pour que la suspension fut l'objet d'une loi. Les termes dans lesquels est rédigé l'article 42 de la Constitution devraient faire disparaître l'abus ainsi consacré, puisque l'intervention des Cortès est exigée de façon péremptoire pour suspendre temporairement les droits et garanties énumérées dans les articles 29, 31, 34, 38 et 39, quand la sécurité de l'État l'exige, dans le cas d'une gravité notoire et imminente. Les Cortès, si elles ne sont pas réunies, doivent en effet, à défaut de convocation dans les huit jours, se réunir le neuvième jour et ne peuvent être dissoutes avant de s'être prononcées tant que durera la suspension des garanties.

Le délai de suspension des garanties ne peut d'ailleurs excéder trente jours et toute prolongation nécessite une décision préalable des Cortès ou de la Députation permanente, suivant le cas. Enfin l'article 44 apporte une limite à la suspension possible de l'application de l'article 31 : nul ne pourra être expulsé, déporté ni éloigné à plus de 250 kilomètres de sa résidence.

Actuellement, la Constitution espagnole n'est d'ailleurs pas encore appliquée. L'Assemblée Constituante a donné le caractère constitutionnel aux lois du 26 août 1931 sur les pouvoirs de la Commission des responsabilités et du

22 octobre 1931 dite loi de défense de la République. Cette dernière loi suspend pratiquement l'effet des garanties accordées à l'individu : elle permet d'emprisonner, d'exiler, de frapper d'amendes allant jusqu'à dix mille pesetas, ceux qui ont commis un acte considéré par l'article premier comme étant hostile à la République. Elle donne au Gouvernement la possibilité de dissoudre les associations et de briser la carrière des fonctionnaires, contrairement aux principes proclamés par la Constitution.

Ainsi, l'œuvre de l'Assemblée Constituante, empreinte d'un fort bel idéal démocratique, n'a pu, tant qu'à présent, être jugée d'après les résultats pratiques que seule son application intégrale aurait entraînés.

---



## CHAPITRE V

### LES DEVOIRS

Les Cortès, en intitulant le titre III : « Droits et *Devoirs* des Espagnols », ont voulu montrer que le citoyen, s'il pouvait demander protection à l'État, devait en retour se consacrer à la défense des intérêts de la société. L'abbé Grégoire, dont les discours étaient inspirés par le plus pur patriotisme, insistait déjà pour qu'à la déclaration des droits de l'homme et du citoyen fût jointe celle des devoirs : « Il y a, disait-il, entre les uns et les autres, une étroite corrélation, et, en se bornant à proclamer les premiers, on risque de favoriser le développement d'un individualisme exagéré, au détriment de l'intérêt général du pays ». Les Constitutions de la fin du XVIII<sup>e</sup> siècle firent généralement peu allusion aux devoirs que les déclarations d'après-guerre émirent au contraire volontiers : devoirs passifs qui se traduisent par une restriction des droits accordés et se confondent avec la limitation des libertés étudiées plus haut ; devoirs actifs spécialement mentionnés dans le texte et imposés au citoyen soit à l'égard de la famille, soit à l'égard de la société.

#### § 1. — DEVOIRS ENVERS LA FAMILLE.

L'article 43, qui constitue la charte de la famille, non seulement fixe les droits de celle-ci à l'égard de l'État, mais détermine les devoirs de ses membres les uns envers les

autres. Objet d'une protection spéciale des lois, il est juste qu'elle-même travaille à sa conservation et à l'amélioration de son existence.

« Les parents ont l'obligation de nourrir, assister et instruire leurs enfants. » La Constitution espagnole reprend ainsi les termes de l'article 120 de celle de Weimar qui déclare que « l'éducation de leurs enfants en vue de leur développement physique, intellectuel et social est le premier devoir et le droit naturel des parents. » La plupart des Constitutions d'après-guerre proclament d'ailleurs le même principe depuis longtemps admis par la législation civile d'un grand nombre de pays (Cf. Dantzig, art. 81).

Par contre l'égalité des droits, établie par la Constitution espagnole, entre les enfants naturels et les enfants légitimes, est digne de remarque. Non seulement leurs actes d'état civil doivent être identiques mais : « les parents ont vis-à-vis des enfants qu'ils ont en dehors du mariage les mêmes devoirs que vis-à-vis de ceux nés du mariage. » Aucun précédent national ni étranger ne paraît avoir inspiré l'énonciation de ce principe. Seule la Russie Soviétique n'admet aucune distinction entre les enfants naturels et les autres. L'application stricte de l'article 43 entraînera la réorganisation complète du régime familial et pourra provoquer un grand nombre de complications, notamment en ce qui concerne le droit successoral. L'égalité de tous les enfants est d'ailleurs en contradiction avec la volonté nettement exprimée dans le même article de sauvegarder spécialement la famille. Les nouveaux droits accordés aux enfants naturels ne feront en effet que diminuer ceux des enfants légitimes. Mais le principe de l'égalité des devoirs des parents envers tous les enfants, quels que soient les liens civils qui les attachent à eux, est appelé à rester lettre morte depuis que les dernières élections aux Cortès ont montré que l'Espagne avait voulu renverser la Monarchie et non renoncer à ses traditions.

## § 2. — DEVOIRS ENVERS L'ÉTAT.

De l'avant-projet et de la Constitution elle-même fut sagement écartée cette déclaration soutenue par certains députés : « La loyauté et l'obéissance à l'État doivent être le devoir primordial de tout Espagnol » ; son caractère ingénu ne masquait pas son manque d'opportunité dans une ambiance de sollicitations fascistes. L'Assemblée Constituante s'est contentée d'affirmer que « l'État pourra exiger de tout citoyen les prestations personnelles pour les services civils ou militaires, conformément aux lois » (art. 37). Ces principes sont d'ailleurs conformes à la tradition constitutionnelle espagnole, ils s'inspirent d'autre part de la Constitution de Weimar que les Cortès ont souvent prise pour modèle et qui déclare que tous les citoyens sont obligés de prêter, conformément aux lois, leurs services personnels à l'État et aux Communes (art. 133).

L'obligation du service militaire est établie par l'article 37 qui prévoit que chaque année, sur la proposition du Gouvernement, les Cortès fixeront le contingent militaire. L'article 3 de la Constitution de 1876 disait déjà que « tout Espagnol est obligé de prendre les armes pour défendre sa patrie, lorsqu'il est appelé par la loi. » Il est à remarquer que le statut catalan, qui porte la signature du colonel Macia, exprime dans son préambule le vœu que le service militaire ne soit pas obligatoire : « Le peuple de Catalogne, à titre non d'aspiration qui lui soit exclusive, mais de rédemption de tous les peuples d'Espagne, désire que la jeunesse soit libérée du fardeau du service militaire. »

L'obligation de participer aux charges publiques, quoique exprimée d'une façon moins explicite que dans la Constitution de 1876 qui disait que tout citoyen « doit con-

tribuer dans la proportion de ses revenus aux dépenses de l'État, de la province et du municipe », se dégage nettement du Titre VIII consacré aux Finances publiques. L'article 115 déclare en effet que nul ne sera obligé de payer une contribution qui n'a pas été votée par la chambre ou par les corporations légalement autorisées à en établir ; donc, *a contrario*, les contributions légalement établies sont obligatoires.

D'autre part, « toute la richesse du pays, quel que soit son propriétaire... est affectée à faire face aux charges publiques, conformément à la Constitution et aux lois. » Cette disposition pourra, le cas échéant, servir à justifier l'impôt sur le capital envisagé dès à présent pour remédier au déficit budgétaire ; cependant, il est peu probable qu'après la réforme agraire, le gouvernement se décide à amputer à nouveau les fortunes privées ; les expériences désastreuses tentées par l'Allemagne, puis par l'Italie, constituent d'ailleurs des précédents trop décevants pour que les Cortès s'en inspirent.

Enfin le travail, sous ses formes diverses, est une obligation sociale (art. 46). Ainsi la Constitution espagnole fait du travail, considéré autrefois comme une tâche avilissante, mieux qu'un devoir soumis à des principes d'ordre moral, elle l'érige en obligation sanctionnée par des règles de droit. Elle se rapproche plus ainsi de la Constitution soviétique qui dans son article 9 « déclare le travail *obligatoire* pour tous les citoyens de la République », que de la charte fasciste du travail qui se contente de dire que « le travail sous toutes ses formes — intellectuel, technique et manuel, qu'il se traduise dans l'organisation ou dans l'exécution — est un *devoir* social. » Toutefois ce principe, fort ingénu, demeure sans grande conséquence pratique, nulle disposition n'étant prévue pour assurer son application.

\* \* \*

Ainsi la partie dogmatique de la Constitution paraît avoir dans son ensemble une valeur plus doctrinale que pratique. Des déclarations *normatives* dans lesquelles l'Espagne prétend protéger *juridiquement* les biens, les valeurs et les intérêts ont été incorporées au texte. Elles sont : soit de caractère ethnique et social et fixent alors la condition des personnes en empiétant sur le domaine réservé autrefois au droit privé, soit d'ordre économique et réglementent des questions généralement laissées à la libre compétence des individus, soit enfin d'ordre culturel et elles infusent au texte un esprit de solidarité humaine. « En somme, disait A. Pilenco, les Cortès ont prévu de bien belles choses, mais il ne s'agit que de projet... »

---



QUATRIÈME PARTIE

LA CONSTITUTION  
ET LE DROIT INTERNATIONAL



## QUATRIÈME PARTIE

### LA CONSTITUTION ET LE DROIT INTERNATIONAL

---

Le problème des rapports internationaux et le problème de la paix ont revêtu dans la Constitution de 1931 une très grande importance. Les hommes politiques de l'Espagne ont affirmé la nécessité juridique de garantir constitutionnellement les principes qui doivent régir l'attitude des peuples dans les relations qu'ils entretiennent les uns avec les autres. Ils ont compris que chaque État n'est qu'un membre de la Société Internationale et que son droit interne doit être établi en conformité avec le droit de cette société; leur mérite a été d'autant plus grand qu'à l'heure où ils élaboraient la Constitution, les diverses Nations rencontraient de nombreuses difficultés pour régler les différends qui les séparaient; l'entente qui avait semblé vouloir régner entre elles après la guerre tendait à disparaître, tandis que devenaient moins solides les liens qui les unissaient après une victoire remportée en commun ou une défense collective entreprise contre les prétentions des vainqueurs. A vrai dire les États ont toujours eu des intérêts divergents. Grégoire remarquait déjà dans un discours prononcé le 4 Floréal an III « qu'à la vérité les hommes éprouvent un plus grand besoin de se rapprocher que les peuples parce qu'un peuple se suffit plutôt à lui-même qu'un individu, et même on a vu des nations vouloir rompre toute communication avec les autres : on peut se

demander si elles avaient le droit de s'isoler, chacune d'elles n'est-elle pas obligée de cultiver la société humaine? » Effectivement, aujourd'hui plus encore qu'à l'époque de Grégoire, les peuples sont solidaires les uns des autres ; bien qu'ils cherchent à vivre séparés du reste du monde grâce à des mesures protectionnistes chaque jour plus efficaces, ils n'en demeurent pas moins obligés d'entretenir certaines relations d'ordre économique indispensables à l'exportation de leur production ou au ravitaillement de la population. L'esprit de conquête n'a pas entièrement disparu et si les nations n'entrent plus ouvertement en guerre pour étendre leur domination sur de nouveaux territoires, l'impérialisme économique demeure la source principale des conflits. Éviter ces conflits paraît être le but essentiel, le but le plus noble des ententes internationales dont il est indispensable que le Droit Interne assure le respect. Les peuples ne peuvent mieux affirmer leur volonté de remplir les engagements pris et de se soumettre d'une façon générale aux normes du droit international qu'en consacrant cette volonté par une déclaration insérée dans la Constitution, super-loi à laquelle doivent se soumettre législateur et pouvoir exécutif.

Toutefois le droit constitutionnel n'est pas encore en harmonie avec les normes du droit international. La procédure du pouvoir constituant est trop compliquée pour que cette adaptation se fasse rapidement. Certaines constitutions votées après guerre et celle de Weimar en particulier, ont cependant déclaré reconnaître les règles du droit des gens : « Les règles du droit des gens généralement reconnues sont considérées comme partie intégrante du droit du Reich Allemand » (Allemagne, art. 4) ; mais c'est là un principe susceptible d'une application trop arbitraire pour être efficace. Plus intéressante paraît être la tentative faite par la Constitution espagnole pour mettre

son droit interne en harmonie avec le pacte de la Société des Nations. Non seulement elle déclare que l'Espagne observera les normes universelles du Droit International, en les incorporant dans son droit national (art. 7), mais, pour la première fois dans l'histoire constitutionnelle d'après-guerre, elle consacre les dispositions du Pacte de la Société des Nations et fait siens les principes posés par le Pacte Briand-Kellog (art. 6).

Aussi M. Zulita, ministre des Affaires Étrangères, délégué par l'Espagne à la Conférence du désarmement, a pu justement vanter l'œuvre de son pays : « Les articles de notre Constitution, dit-il, vous montreront que pour l'Espagne le temps est arrivé d'incorporer aux réalités immédiates les obligations morales d'une société internationale nouvelle. L'Espagne a tiré également, dans le domaine de l'organisation militaire, la conséquence de ces principes juridiques » (S. D. N. Conférence pour la réduction et la limitation des armements. Compte rendu révisé de la 8<sup>e</sup> séance plénière, 12 février 1932, p. 3). M. Mayard a donné quelques jours plus tard, à la même conférence, l'Espagne en exemple aux autres nations, et la délégation Haïtienne proposa le 17 février à toutes les puissances de signer une convention générale qui devait « recommander aux États participants de suivre l'exemple de la Constitution espagnole et d'harmoniser avec les principes nouveaux de la convention définitive à intervenir, les dispositions de leurs constitutions nationales et les textes du pacte, qui, suivant la procédure d'usage, mériteraient d'être amendés. Cet appel ne fut pas entendu, mais il est certain que si les principes contenus dans les pactes internationaux étaient érigés à l'état de super-loi et incorporés aux dispositions constitutionnelles, les efforts tentés séparément par les peuples pour mettre en harmonie leur droit interne avec les normes internationales ainsi reconnues aboutiraient au même résultat que la signature de traités et auraient les

mêmes effets internationaux. L'unité du droit public serait ainsi pratiquement réalisée.

Toutefois les principes insérés dans la Constitution espagnole furent vivement combattus. Les thèses qui s'affrontèrent aux Cortès et furent l'occasion de débats longs et passionnés, étaient issues des divers systèmes exposés par les théoriciens du droit. Aussi, avant d'aborder l'étude détaillée des articles qui ont trait aux rapports internationaux, il paraît indispensable d'examiner sommairement les différents arguments invoqués. La science contemporaine explique de diverses façons les rapports réciproques entre le droit international et le droit interne; deux grandes écoles sont en présence qui donnent des solutions opposées que nous allons brièvement indiquer; la première dite *dualiste* aboutit à cette solution que droit interne et droit international sont deux systèmes distinct dont les sources juridiques sont différentes; la seconde dite *moniste* conclut, suivant les auteurs, à la supériorité de l'un ou l'autre droit.

---

CHAPITRE PREMIER  
THÉORIES DES RAPPORTS  
ENTRE LE DROIT INTERNATIONAL ET LE DROIT  
CONSTITUTIONNEL

§ 1. — DUALISME.

Le dualisme, désigné autrefois sous le nom de parallélisme, a été défendu notamment par Triepel et Anzilotti. Tous deux reconnaissent l'existence simultanée de deux systèmes juridiques indépendants qui peuvent s'influencer réciproquement mais dont la fusion leur paraît impossible ; ils auraient chacun une vie propre dont les sources juridiques ne seraient pas les mêmes.

La théorie dualiste remonterait à la publication en 1758 de l'œuvre de Vattel. Vattel pose en effet le principe de la souveraineté d'après lequel « il appartient à tout État libre et souverain de juger en sa conscience de ce que ses devoirs exigent de lui, de ce qu'il peut ou ne peut pas faire avec justice, » et dont Grotius s'était inspiré avant lui pour élaborer sa grande théorie du *Bellum Justum*. L'œuvre de Vattel eut une influence d'autant plus considérable qu'elle fut propagée en même temps que celle d'un philosophe célèbre : Hegel qui fait de l'État la chose supérieure sur cette terre. Sa doctrine a été acceptée non seulement par la politique des Affaires étrangères mais aussi par la jurisprudence, par la science du droit constitutionnel ainsi que par celle du droit des gens. Elle a inspiré le droit anglo-saxon pendant tout le cours du XIX<sup>e</sup> siècle et continue

peut-être encore à le guider beaucoup plus qu'on ne pense.

La doctrine dualiste, se rendant compte que le droit des gens ne saurait être basé sur l'indépendance complète des nations et sur leurs volontés considérées isolément, s'efforce de concilier la souveraineté du droit avec la souveraineté des États en se basant sur la volonté commune de ces derniers.

Triepel part de cette idée que « dans le droit interne, la source de droit est en premier lieu la volonté de l'État lui-même » et que par suite « peut être seule source du droit international une volonté commune de plusieurs États. » (Triepel. Cours de l'Acad. de D. I., 1923, p. 82). Cette volonté commune de plusieurs États se crée par la convention. Triepel reconnaît alors que le droit international issu de la volonté concordante des États est au-dessus de ces volontés. Sa théorie dualiste ne contient donc pas une véritable limitation de la souveraineté des États.

Anzilotti enseigne une conception dualiste un peu différente; pour lui le droit international ne se base pas sur la volonté commune des États, mais « dérive du principe supérieur qui s'impose à la volonté de l'État », la norme fondamentale *pacta sunt servanda*. Le raisonnement qu'il suit ne mène cependant pas au monisme, car « le droit international est supérieur à l'État en ce sens qu'il constitue une limite juridique de sa puissance, mais non pas en ce sens que la puissance de l'État est une délégation du Droit International. » La norme fondamentale, de laquelle émane tout ordre juridique interne a donc en elle-même, à titre organique et non dérivé, la *vis obligandi*. Émanant de normes fondamentales autonomes, le droit international et le droit interne sont par suite des ordres séparés (Dionisio Anzilotti, Cours de Droit International, 1929. Trad. française par G. Gidel, p. 51).

Bien que cette doctrine trouve aujourd'hui peu de défenseurs, elle fut soutenue aux Cortès par Royo Villanova,

député agraire. Il se montra hostile au désir de la majorité d'harmoniser le droit constitutionnel avec le droit international, il montra que la paix ne dépend pas de la volonté pacifique d'une seule puissance et affirma qu'on ne peut préjuger des idées des autres ; certes il avait raison, mais si plusieurs nations reconnaissent séparément le même principe et décident de guider sur lui leur conduite, le résultat est le même que si elles s'étaient réunies pour signer une convention collective ; le seul inconvénient présenté par ce procédé est précisément le laps de temps qui sépare les divers engagements. Une nation peut se placer dans un état d'infériorité momentanée en s'imposant des obligations auxquelles d'autres ne souscriront peut-être que beaucoup plus tard. Mais c'est précisément le mérite de l'État espagnol que d'avoir consacré le premier les règles posées par la Société des Nations.

## § 2. — MONISME.

La doctrine dualiste préconisée dans l'œuvre de Triepel, publiée en 1899, ne peut plus fournir une explication complète des phénomènes de la vie internationale moderne. La doctrine moniste est née du besoin d'expliquer scientifiquement les nouvelles formes des relations entre États ; elle enseigne qu'il n'y a qu'un seul droit formant une pyramide au sommet de laquelle est le droit international ou le droit interne selon que les auteurs donnent la primauté à l'un ou à l'autre.

Pour l'école autrichienne, le droit international est la norme supérieure, tout le droit interne lui est subordonné, aucun conflit ne peut donc être envisagé. Krause dont l'influence fut grande sur les intellectuels espagnols paraît être le premier à avoir exposé cette doctrine ; son disciple Giner del Rios la propagea en Espagne, mais elle fut surtout développée par l'école autrichienne dont le chef est Kelsen.

Kelsen<sup>1</sup>, après avoir analysé la notion de souveraineté, énumère les constructions possibles des relations entre le droit des gens et le droit national. Il donne des arguments décisifs contre la conception dualiste et montre que cette dernière aboutit à la négation de la nature juridique du Droit International, à la négation du caractère juridique des États étrangers et à l'impossibilité de délimiter le domaine juridique de chaque État. Mais il attribue une valeur scientifique égale à l'hypothèse de la suprématie de l'État et à celle de la primauté du droit international et il fait dépendre son choix entre elles deux de ses conceptions sur les phénomènes mondiaux, individuels, ethniques et politiques. Pour lui, la primauté du droit des gens peut seule expliquer logiquement la forme normale des relations entre Nations. Il base l'égalité des États sur ce fait qu'ils sont tous de la même manière subordonnés au droit des gens qui leur est *superordonné*.

Krabbe<sup>2</sup>, l'un des disciples de Kelsen, fonde la souveraineté du droit sur le but de la règle de droit, or ce but, qui n'est que celui d'une communauté déterminée, justifie seul l'existence de l'État chargé de sa réalisation. Cependant, comme l'État ne peut réaliser le but de la communauté que pour une partie de l'humanité, il n'a, au regard de toute l'humanité, qu'une valeur relative. Une valeur absolue ne peut être attribuée qu'au but de la communauté de tous les hommes : « Si par leur origine et leur fondement le droit national et le droit international ne diffèrent pas l'un de l'autre, ils diffèrent par l'étendue de la communauté pour laquelle le droit édicte ses normes » ; Krabbe reconnaît ainsi la supériorité du droit international qui a pour

1. Kelsen. Les rapports de système entre le droit interne et le droit international public (*Recueil des Cours de l'Académie de Droit International*, t. XIV).

2. Krabbe. L'idée moderne de l'État (*Recueil des Cours de l'Académie de Droit International*, t. XIII).

source unique la conscience juridique de tous les hommes, tandis que le droit national n'a pour source que la conscience juridique d'un nombre limité d'individus.

Verdross a de la doctrine moniste une conception moins abstraite et beaucoup plus proche de la technique juridique. Pour lui, à l'inverse de ce que prétend Kelsen, le choix n'est pas possible entre la primauté du droit international et celle du droit interne. La supériorité du droit international n'est pas une hypothèse, mais un axiome basé non sur la morale, mais sur la logique juridique.

Politis<sup>1</sup> est lui-même un adversaire résolu de la souveraineté de l'État et voit le fondement du droit international dans la solidarité créée par les besoins sociaux. Ce sont les besoins qui produisent les règles de droit par lesquelles la liberté des États est limitée. Mais à côté du domaine des autorités limitées, Politis en voit un autre où la liberté des États demeure en principe entière : c'est celui des activités qui, n'ayant pas été réglées par le droit international, sont soumises à la compétence exclusive de leur titulaire ; Politis l'appelle le *domaine réservé* des États. Toutefois, même dans ce domaine privé, l'État n'est pas maître absolu : « le domaine réservé n'est pas illimité au point d'échapper à toute espèce de contrôle. Il signifie que, dans certains cas, la liberté n'est soumise à aucune réglementation... Les États n'en restent pas moins membres de la communauté internationale. A ce titre, ils sont tenus de certains devoirs. Ils doivent avant tout obéir aux exigences du droit international qui ne leur permet d'user de leur liberté qu'en conformité du but social dans lequel il la leur a reconnue. » Politis applique alors aux relations internationales la théorie de l'abus de droit, capable d'éliminer

1. POLITIS. Le problème de la limitation de la souveraineté et la théorie de l'abus de droit dans les rapports internationaux (*Recueil des Cours de l'Académie de Droit International*, 1923).

le caractère dangereux du dogme de la souveraineté dans le domaine où elle se maintient encore.

Duguit<sup>1</sup>, dans son système, refuse même toute personnalité à l'État, et il conclut que si l'État n'est pas une personne, il ne peut pas avoir de droit. Les normes du droit international s'adressent donc non à l'État, mais aux individus, aux membres de cet État et en particulier aux Gouvernements qui, de par la situation qu'ils occupent, sont chargés de la réalisation de la solidarité internationale. Duguit prévoit une objection : comment expliquer la permanence des obligations conventionnelles malgré le changement des gouvernements ? Mais, dit-il, elle est sans valeur : « cette convention n'est que la condition d'application d'une norme juridique. Donc la règle internationale s'applique non pas en raison de la convention, mais par sa propre force à tous les gouvernements présents et futurs. Ainsi pour Duguit, il n'y a pas la moindre place pour la souveraineté. « Bannissons donc une fois pour toutes ces conceptions surannées de personnalité et de souveraineté de l'État... » (*Op. cit.*, p. 733).

M. le professeur Le Fur<sup>2</sup>, qui distingue nettement le droit naturel et le droit positif, démontre que les principes du droit naturel s'étendent du droit interne au droit international : « le droit international n'est pas un droit de nature particulière, il n'est que l'ultime développement de la notion de droit, une extension au groupe le plus noble : la communauté internationale. » Aussi dans le système de M. le professeur Le Fur, il n'y a pas place pour la souveraineté absolue de l'État : « Il est donc inexact de parler d'un droit interne positif créé par les États... c'est-à-dire en pratique par les Gouvernements du moment. » La souveraineté

1. L. DUGUIT, *Traité constitutionnel*, 3<sup>e</sup> édit., t. II, p. 720 et suiv.).

2. LE FUR. Le droit naturel ou objectif s'étend-il aux rapports internationaux (*Revue de droit intern. et de lég. comp.*, 1927, p. 67).

de l'État n'est pas arbitraire, mais limitée par le droit objectif et par le but même de l'État.

Mandelstam <sup>4</sup> enfin se montre fervent partisan de la suprématie du Droit International. Il part de l'idée de justice et d'équité, axiome ancré dans la conscience individuelle, qui « exige, dit-il, pour chaque époque déterminée, un système juridique hiérarchisé, remontant à une seule source et garantissant l'unité de la distribution du droit, unité indispensable à la réalisation du but de l'humanité entière. Et ce postulat de l'universalité de la justice conduit logiquement à la primauté du droit de la Société Humaine sur la volonté de l'État. Car seule cette primauté peut garantir cette universalité. »

La conception moniste en faveur de laquelle s'est prononcée l'Assemblée Constituante de 1931 fut défendue aux Cortès par Justo Vallanueva, professeur à l'Université de Valladolid. S'inspirant de la théorie historico-empirique de M. Mirkine-Guetzévitch que nous examinerons au chapitre II, il affirma qu'une République démocratique devait nécessairement faire siennes les règles du droit international et donna en exemple les Constitutions allemande et autrichienne. Suivant son conseil, les Cortès mirent la Constitution en harmonie avec les normes du droit international et contribuèrent ainsi à favoriser la formation de l'unité du droit public vers laquelle semblent tendre, lentement il est vrai, les efforts de quelques États.

---

4. MANDELSTAM. La protection internationale des Droits de l'Homme (*Recueil des Cours de l'Académie de Droit International*, t. XXX\III).



## CHAPITRE II

### PRIMAUTÉ ACTUELLE DU DROIT INTERNE

Le principe de l'unité du droit public fut proclamé pour la première fois à la fin du XVIII<sup>e</sup> siècle quand, sur deux points différents du globe, en Amérique du Nord et en France, fut édifié le nouvel État démocratique moderne. La Constitution des États-Unis dit en effet (art. 6, al. 2) : « La présente Constitution et les lois que les États-Unis se donneront en conséquence *ainsi que tous les traités conclus ou à conclure* sous l'autorité des États-Unis, *seront la loi supérieure du pays.* » La même doctrine fut développée quelques années plus tard par les textes constitutionnels de la Révolution Française. Petion, dans un discours resté célèbre prononcé le 17 mars 1790, déclare : « les traités, de quelque nature qu'ils soient, d'alliance ou de commerce, ne sont autre chose que les lois de nations à nations, » et cette conception fut consacrée par la constitution girondine (Titre XIII, art. 2). Grégoire, lors de la discussion de la Constitution de 1793, propose même, un titre étant consacré aux rapports de la République Française avec les nations étrangères, d'y insérer quelques articles constituant une déclaration du droit des gens qui indiqueraient les droits et les obligations réciproques des États. Sa proposition ne fut pas prise en considération, mais elle fut reprise, récemment, après la guerre de 1914. L'Institut Américain de Droit International a établi le texte de cette déclaration des Droits et des Devoirs.

D'une façon générale d'ailleurs depuis le début du siècle, et plus particulièrement depuis la fin de la guerre, les liens qui unissent le droit international et le droit constitutionnel sont devenus plus étroits. L'institution de la Société des Nations, si elle n'a pas toujours, dans les résultats obtenus, donné pleine satisfaction aux esprits optimistes qui croyaient que sa seule existence mettrait fin à tous les conflits, a du moins favorisé les échanges d'idées entre les représentants des différents États, et rendu plus rapide et plus profitable la conclusion de certains traités. Elle a ainsi favorisé l'évolution des droits interne et international vers l'unité de droit public. C'est en ce sens que Mirkine-Guetzévitch a pu dire, adaptant à la théorie qu'il défend la formule donnée par Triepel : « le monisme n'est pas seulement une théorie, il est encore un fait. »

Mirkine-Guetzévitch, se basant sur ce fait que l'homme n'a qu'une conscience et que l'humanité n'a qu'une histoire, se montre fervent partisan du monisme avec primauté du droit international ; mais il doit reconnaître qu'actuellement la réalité juridique est à la fois dualiste et moniste : « un certain nombre d'institutions et de relations internationales, dit-il, sont réglées par le droit émanant de la conception moniste, mais un nombre non moins important de relations internationales sont réglées par le droit émanant de la conception dualiste. » (Mirkine-Guetzévitch. *Droit Const. Intern.*, Paris, 1933, p. 25). La méthode historique suivie par Mirkine-Guetzévitch l'amène à constater que le droit international a toujours été en retard sur le droit interne. Toutefois les faits qui, d'après Mirkine-Guetzévitch, s'expliqueraient par une survivance de la doctrine dualiste, sont plus exactement une manifestation de la doctrine moniste avec primauté du droit interne.

Dans l'ordre actuel des choses, c'est en effet le droit international qui est fait pour les États et non les États

pour le droit international. Seuls les États possèdent une autorité réelle, au-dessus de la leur il n'en existe point. Les nations resteront libres d'apprécier comme elles l'entendront les normes du droit international et de donner aux traités qu'elles ont signés telle interprétation qu'elles jugeront la meilleure jusqu'au jour où un Super-État disposera d'un pouvoir législatif et d'un pouvoir exécutif pour faire respecter les sentences rendues en conformité avec les règles internationales. Actuellement, les normes du droit international qui sont respectées par les Nations le sont uniquement en tant que règles librement acceptées par les États qui les ont ainsi incorporées à leur propre droit. Cela est si vrai que certains partisans de la doctrine moniste qui, comme Mandelstam, nient la souveraineté de l'État, sont obligés de faire intervenir à côté de la notion de droit international, celle de droit *supra national* ou humain. M. Blondeau<sup>1</sup> donne une *justification interne* de la force obligatoire des traités en rangeant ce principe dans le domaine de la superlégalité constitutionnelle.

M. le professeur de la Pradelle, qui voit le but et le fondement du droit international dans la personne humaine, donne du droit des gens une théorie analogue à celle du principe de l'unité de droit public. Il conçoit l'État souverain, non pas seulement soumis au droit international, mais à des entreprises d'exécution à caractère collectif qui seraient destinées à faire respecter ce droit. Il faudrait, dit-il, « combiner le système de manière qu'il ne s'agisse pas, dans l'autorité chargée de sanctionner le Droit International, d'un pouvoir auquel la volonté de chacune des souverainetés sur lesquelles va s'exercer ce pouvoir demeurerait étrangère. Il faut, en un mot, que l'organe d'exécution du droit international fonctionne de telle manière qu'en cet organe, tous, à la simple réserve de l'État infracteur, se

1. BLONDEAU. La subordination des Constitutions aux normes internationales (*Revue de Droit International*, 1932, p. 615).

sentent participants et, dans cet organe, également représentés... C'est au développement de cet organe que travaille la Société des Nations. » (Cours de M. de la Pradelle à la Faculté de Droit de Paris, 1930-31, 16<sup>e</sup> leçon). Mais la définition donnée par M. le professeur de la Pradelle n'est autre que celle des pouvoirs exécutif et judiciaire d'un super-État doté d'une souveraineté absolue devant laquelle celle des États serait contrainte de s'incliner.

Mais tant qu'à présent tous les auteurs sont obligés d'admettre que les États ne respectent les normes du droit international que dans la mesure où ils jugent à propos de leur attribuer force obligatoire par une décision d'ordre interne. Néanmoins la reconnaissance constitutionnelle des principes du droit international est par elle-même un progrès vers l'unité de droit public et indique les aspirations pacifiques d'un peuple. C'est à ce titre que la Constitution espagnole présente un réel intérêt ; évidemment, ainsi que le fait remarquer M. Ducencièrre-Ferrandière <sup>1</sup>, elle peut être révisée, le régime démocratique actuellement au pouvoir peut être renversé. Les dispositions contenues dans la Constitution peuvent même rester lettre morte si l'opinion publique leur devient par la suite défavorable, et la reconnaissance du Pacte Briand-Kellog deviendrait une faible garantie contre la guerre si le peuple espagnol jugeait nécessaire un conflit armé quand bien même l'ensemble des autres nations lui donnerait tort. Actuellement du moins la Constitution espagnole constitue un élément positif de l'unité de droit et c'est à ce titre qu'elle nous intéresse.

Aussi bien, dans un régime démocratique, en matière de droit international comme en matière de droit constitu-

1. DUCENCIÈRRE-FERRANDIÈRE. Considérations sur le droit international dans ses rapports avec le droit de l'Etat, *Revue de Droit International public*, 1933, p. 66.

tionnel interne, les dispositions prises par un petit groupe d'hommes politiques, dont la culture est supérieure à celle de la masse et dont les idées philanthropiques sont souvent en avance sur celles couramment admises par leurs contemporains, n'ont de valeur pratique que celle que voudront bien leur attribuer par la suite non seulement les gouvernements successifs, mais encore l'opinion publique.

---



## CHAPITRE III

### LA CONSTITUTION ET LA SOCIÉTÉ DES NATIONS

La Constitution espagnole, qui reconnaît et fait sienne l'œuvre de la Société des Nations, se devait de donner à cette dernière l'assurance de la collaboration de l'Espagne. Aussi, afin d'éviter que celle-ci ne quitte l'Assemblée de Genève brusquement, comme cela s'était produit sous la Monarchie <sup>1</sup>, l'article 78 de la Constitution spécifie que « le Président de la République ne pourra donner l'avis que l'Espagne se retire de la Société des Nations sans l'annoncer avec le délai préalable exigé par le pacte de cette Société. » Conformément au Traité de Versailles (article 1, dernier paragraphe), l'Espagne ne pourra donc quitter la Société des Nations que si elle a pris soin de la prévenir deux ans à l'avance et qu'après avoir accompli toutes les obligations qu'elle avait précédemment contractées. Toutefois, le Président ne peut librement donner la démission de l'Espagne ; le vote d'une loi spéciale, adoptée à la majorité absolue, doit préalablement l'y autoriser.

A vrai dire, l'Espagne n'est pas la première Nation qui ait constitutionnalisé son adhésion à la Société des Nations. En 1920, la Tchécoslovaquie proclamait déjà dans le préambule de sa Constitution : « Nous, Nation Tchécoslovaque... entendons faire partie de la Société des Nations en qualité de membre civilisé, pacifique, démocratique et progressiste. » Mais la Constitution suisse paraît être, en dehors

1. En 1926, sur le refus des membres du Conseil de la S. D. N. de lui accorder le titre de membre permanent conféré à l'Allemagne, l'Espagne donna sa démission de la S. D. N. sans pré-avis. En 1928 elle y rentra avec la qualité de membre semi-permanent du Conseil.

de la Constitution espagnole, celle qui a pris les dispositions les plus efficaces pour assurer la participation de la Suisse à l'œuvre de la Société des Nations. En 1920, un plébiscite a accepté un arrêté fédéral du 5 mars 1920 qui dispose notamment : « La Suisse accède au Pacte de la Société des Nations du 28 avril-28 juin 1919. » Cet arrêté est assimilé à une loi constitutionnelle, par conséquent, les arrêtés fédéraux portant ratification d'un amendement au pacte de la S. D. N. étant assimilés à des lois fédérales doivent faire l'objet d'une votation populaire dans le cas où 30.000 citoyens ou 8 cantons le demandent (Mirkin-Guetzévitch, *Op. cit.*, p. 82).

Bien plus, l'arrêté du 5 mars 1920 spécifie lui-même que « les décisions relatives à la dénonciation du Pacte où à la sortie de la Société des Nations doivent être soumises au vote du peuple et des cantons » (alinéa 3). Ainsi, alors que le vote d'une loi suffit à l'Espagne pour se retirer de la Société des Nations, un plébiscite est nécessaire à la Suisse. Les citoyens espagnols, il est vrai, pourront soumettre à leur décision, par le moyen du referendum, la loi décidant la démission de l'Espagne ; il suffit, d'après l'article 66, que 15 p. 100 du corps électoral en fasse la demande. L'article 66 ne place en effet en dehors de ce recours que les lois ratifiant les conventions internationales enregistrées à la Société des Nations ; cette formule n'englobe certainement pas l'autorisation législative accordée au Président de la République pour lui permettre de donner l'avis que l'Espagne se retire de la Société des Nations.

Le droit fédéral suisse, plus encore que la Constitution espagnole, a fait une tentative hardie en reconnaissant constitutionnellement la participation du pays à la Société des Nations. Néanmoins, étant donné que l'esprit démocratique est très loin d'être aussi développé en Espagne qu'il l'est en Suisse, les Cortès Constituentes ont fait dans cette voie tous les efforts qu'ils étaient en mesure de fournir.

## CHAPITRE IV

### LES TRAITÉS INTERNATIONAUX

Les limitations à la souveraineté de l'État ne peuvent provenir de ses obligations internationales; dans l'ordre interne en effet une norme internationale ne saurait imposer d'obligations à l'État législateur; si l'État viole les traités qu'il a conclus, des sanctions d'ordre international peuvent être prises contre lui, mais au regard de l'ordre interne toutes les mesures qu'il ordonne sont valables. Cependant une norme internationale peut être librement convertie en norme nationale : par le système de la promulgation, les traités sont couramment transformés en règles de droit interne, obligatoires pour les individus et les organes administratifs et judiciaires de l'État.

L'incorporation des normes internationales dans le droit interne se fait cependant de façon plus efficace et plus générale par la reconnaissance constitutionnelle des règles qui régissent le droit des gens. Lorsqu'après la guerre de 1914 de nouvelles constitutions ont été votées, les conditions politiques dans lesquelles elles naissaient incitèrent leurs rédacteurs à y insérer des dispositions soumettant le droit interne au droit international. L'article 4 de la Constitution de Weimar, l'article 9 de celle de l'Autriche, l'article 4 de celle de l'Esthonie, stipulent que les règles du droit des gens généralement reconnues font partie intégrante du droit de l'État. Plus tard, l'article 143 de la Constitution égyptienne du 22 octobre 1930 et l'article 7

de la Constitution espagnole prirent les mêmes dispositions. Ces textes ont une portée tout à fait remarquable, ils subordonnent les règles de l'État à celles du Droit International : le législateur ordinaire est tenu de les respecter au même titre que les dispositions constitutionnelles ; une loi qui contreviendrait à l'une d'elles pourrait, théoriquement du moins, être déclarée inconstitutionnelle. Mais les articles indiqués sont impuissants à soumettre tout le droit interne à toutes les normes internationales : ils ne s'appliquent pas à l'intégralité du droit interne et ne s'imposent pas au législateur constituant qui peut adopter une disposition contraire au droit international ; ils laissent également de côté toutes les dispositions internationales qui ne constituent pas des *normes universelles* ou *généralement reconnues* : ils subordonnent donc le législateur interne à la coutume et non aux traités généraux ou spéciaux.

Aussi bien la Constitution espagnole a pris une heureuse initiative, après avoir reconnu les normes universelles du droit des gens, en soumettant aux règles du droit international : d'une part, la procédure de la conclusion des traités internationaux ; d'autre part, la validité interne de ces traités.

#### § 1. — PROCÉDURE DE LA CONCLUSION DES TRAITÉS.

Constitue un traité, tout accord, toute entente entre États, en vue de créer, de modifier ou de supprimer entre eux un rapport de droit. Les traités qui établissent les droits et les devoirs des parties qui les ont signés sont, avec la coutume, les deux grandes sources du droit international, aussi les États en général et l'Espagne en particulier ont-ils apporté tous leurs soins à régler leur négociation, leur ratification et leur promulgation.

A. — *Négociation des Traités.*

La négociation des traités est dans tous les pays l'œuvre du chef du pouvoir exécutif. La Constitution espagnole s'est conformée sur ce point à une tradition établie de longue date; l'article 76 *e* spécifie, en effet, qu' « il appartient au Président de la République de négocier les traités et les conventions internationales sur toutes matières. » Les régions autonomes ne pourront en aucun cas être compétentes pour entrer en rapport directement avec les pays étrangers. L'article 14, 3°, spécifie, en effet, que sont exclusivement du ressort de l'État espagnol « la représentation diplomatique et consulaire et, en général, celle de l'État à l'étranger..., les relations internationales de toutes sortes. »

La négociation et l'élaboration des traités paraissent donc appartenir exclusivement au chef de l'État. Or il semble qu'en vertu même de l'article 7 par lequel l'Espagne s'engage à respecter les règles universelles du droit international, c'est-à-dire la coutume internationale, ce principe puisse être transgressé à la faveur de certains usages mis en honneur par la Société des Nations. La Société des Nations prépare parfois elle-même un projet de traité collectif qu'elle propose ensuite à la ratification des gouvernements. L'initiative des chefs d'États disparaît ainsi au profit d'un organisme international; il y a là un fait très significatif qui montre l'évolution du droit public interne et du droit public international vers une unité plus grande. La *législation internationale* apparaît ainsi en voie de formation. Le Statut de la Cour Permanente de Justice Internationale élaboré par une commission de juristes nommés par la Société des Nations a été proposé dans les conditions indiquées ci-dessus à l'approbation des États.

Ainsi pourrait apparaître une nouvelle source du droit international. Mais cette procédure peut être tant qu'à présent appliquée presque uniquement aux traités généraux. Ces traités ne font pratiquement que constater des règles juridiques déjà existantes et plus ou moins considérées comme obligatoires. Lorsque l'autorité de la Société des Nations se sera affermie, il sera possible d'envisager plus fréquemment son intervention et de lui confier la rédaction des traités particuliers.

### B. — *Ratification des Traités.*

La ratification, approbation donnée à un traité qui a reçu sa forme définitive après négociation, est dans tous les pays la prérogative du chef de l'État. L'Espagne confirme ce principe dans l'article 76 *e* de la Constitution : « Il appartient au Président de la République de... ratifier les Traités Internationaux et Conventions Internationales sur toutes matières. » Mais le droit constitutionnel des États modernes limite de plus en plus l'initiative laissée au chef de l'État qui est obligé de demander au Parlement l'autorisation de ratifier les traités. L'évolution constitutionnelle moderne aboutit au renforcement de la compétence du Parlement, et la Constitution espagnole dans son article 76 manifeste en cette matière la tendance la plus progressive.

M. Mirkine-Guetzévitch dans son traité de droit constitutionnel international retrace l'histoire de la procédure de ratification des traités et constate que l'extension du pouvoir législatif en cette matière est non seulement une des manifestations des tendances démocratiques actuelles mais un progrès dans la réalisation de l'unité du droit public.

Jusqu'à la fin du XVIII<sup>e</sup> siècle la volonté du prince est restée absolue, lui seul avait la prérogative de la conclu-

sion des traités internationaux; J.-J. Rousseau lui-même, l'un des précurseurs de la Révolution française, considérerait qu'« un traité est un acte de gouvernement, non un acte de législation » et que par conséquent « il est de la compétence du gouvernement. » Les hommes de la Révolution française introduisirent les règles nouvelles de la conclusion des traités internationaux. La Constitution de 1791 (Titre III, chap. IV, sect. III, art. 3) notamment dispose : « Il appartient au Roi d'arrêter et de signer avec toutes les puissances étrangères tous les traités de paix, d'alliance et de commerce et autres conventions qu'il jugera nécessaires au bien de l'État, *sauf la ratification du corps législatif*. » La Constitution girondine déclare de même que si ce sont les agents nommés par le Conseil exécutif qui négocient au nom de la République les traités de paix, d'alliance et de commerce, ces mêmes traités ne reçoivent leur exécution qu'après ratification du Corps législatif (Titre XIII). Enfin l'article 50 de la Constitution de l'an VIII assimile à des lois et soumet à la procédure législative les déclarations de guerre et les traités de paix, d'alliance et de commerce.

Au XIX<sup>e</sup> siècle, l'apparition du parlementarisme dans la vie politique de tous les pays facilita grandement l'extension du domaine du pouvoir législatif en matière de traité. La Constitution belge de 1831 établit une répartition nouvelle de compétence entre le pouvoir dynastique et le Parlement; son article 68 devait inspirer par la suite les rédacteurs de nombreuses constitutions : « Le Roi commande les forces de terre et de mer, déclare la guerre, fait les traités de paix, d'alliance et de commerce. Il en donne connaissance aux Chambres aussitôt que l'intérêt et la sûreté de l'État le permettent, en y joignant les communications convenables.

« Les traités de commerce et ceux qui pourraient grever l'État ou lier individuellement les Belges n'ont

d'effet qu'après avoir reçu l'assentiment des Chambres.

« Nulle cession, nul échange, nulle adjonction de territoire ne peut avoir lieu qu'en vertu d'une loi. »

Sur ce modèle furent élaborés les articles concernant la politique internationale de très nombreux pays. Toutefois, les Constitutions d'après-guerre marquent une tendance démocratique plus accentuée encore. Votées au moment où, dans l'ordre international, la Société des Nations avait été créée pour régler les conflits, elles furent inspirés par le désir de donner la primauté au pouvoir législatif. M. Mirkine-Guetzévitch distingue quatre types de dispositions relatives à la conclusion des traités internationaux :

1° Tous les traités internationaux doivent être ratifiés par le Parlement (Estonie, art. 60) ;

2° La ratification de la plupart des traités appartient au pouvoir législatif (Autriche, art. 50) ; le type autrichien abandonne à la compétence du pouvoir exécutif la conclusion des traités internationaux n'ayant pas de caractère politique ou ne nécessitant pas la modification d'une loi ;

3° La notification par le pouvoir législatif n'est nécessaire que pour certains traités (Pologne, art. 49, alin. 2) ;

4° La ratification par le pouvoir législatif n'est requise que pour les traités internationaux dont le contenu appartient à la compétence législative (Allemagne, art. 45).

Le projet de la Constitution espagnole exigeait l'approbation de tous les traités par une loi ; au cours des débats certaines restrictions ont été apportées à ce principe et la Constitution espagnole paraît faire partie du second type indiqué plus haut. L'article 76 dispose en effet : « Les traités de caractère politique, les traités de commerce, ceux qui comportent une charge pour les finances publiques, ou individuellement pour les citoyens espagnols et en général tous ceux qui exigent pour leur exécution des mesures d'ordre législatif, n'obligent la nation que s'ils ont été

approuvés par les Cortès. » L'énumération des traités soumis à l'approbation du Parlement montre les tendances démocratiques de la Constitution espagnole qui n'abandonne à l'initiative du chef de l'État qu'un nombre très restreint de conventions internationales.

L'article 76 consacre un long paragraphe aux conventions relatives à l'Organisation Internationale du Travail. La Constitution espagnole est la première qui mette sur ce point la législation interne en harmonie avec l'œuvre de Genève. L'article 405 du Traité de Versailles prévoit une procédure spéciale pour les projets de conventions émanant de la Conférence Internationale du Travail : les résolutions prises par la Conférence à la majorité des deux tiers obligent les gouvernements à saisir les autorités compétentes, soit de la recommandation, soit de la ratification de la convention projetée. La Constitution espagnole fixe pour ce faire un délai de un an et, au cas de circonstances exceptionnelles, de dix-huit mois à partir de la clôture de la conférence dans laquelle les projets ont été adoptés. Mais bien entendu les Cortès demeurent entièrement libres d'accepter ou de refuser les textes qui leur sont soumis. Aussi la souveraineté de l'État est sauvegardée et les traités ainsi ratifiés n'auront acquis force obligatoire que parce qu'en les approuvant les Cortès leur auront en quelque sorte conféré un caractère législatif ; par leur vote, elles mettent la législation industrielle du pays en harmonie avec les dispositions votées par la Conférence Internationale du Travail.

Néanmoins, la Constitution espagnole a fait œuvre nouvelle en établissant pour la première fois des règles de procédure législative en ce qui concerne la législation internationale du travail. L'initiative du pouvoir exécutif, les pourparlers diplomatiques, la soumission du projet par l'exécutif à la Chambre, sont remplacés par une procédure internationale directe ; un organe international remplace

les organes nationaux dans la préparation des conventions, et, par l'intermédiaire des gouvernements, soumet au Parlement des projets établis directement par lui.

La Constitution espagnole, dans son article 66, dispose que ne pourront faire l'objet de referendum les lois ratifiant les conventions internationales enregistrées à la Société des Nations. La pratique suisse, qui autorise le referendum dans le cas de traités conclus pour une durée de quinze ans, mise à part, le droit constitutionnel exclut en général de la votation populaire les problèmes de politique extérieure. La Constitution de Lettonie notamment spécifie que « ne peuvent être soumis au vote du peuple... les déclarations de guerre..., la conclusion de la paix..., les traités avec l'étranger » (art. 73). (Cf. également Esthonie, art. 34; Irlande, art. 47.) La restriction apportée par l'article 66 à l'initiative populaire est d'ailleurs fort justifiable : il importe que, pour la stabilité et la continuité de vue de la politique extérieure du pays, les conventions passées avec l'étranger ne soient pas à la merci des caprices d'un peuple toujours influençable.

#### C. — *Promulgation des Traités.*

Une fois le traité ratifié avec ou sans autorisation des Cortès suivant les cas, le pouvoir exécutif doit intervenir pour en assurer l'exécution; l'acte essentiel à cet égard est la promulgation. Elle se fait dans l'ordre interne selon la procédure spéciale édictée à cet égard. Dans l'ordre international une procédure analogue a été instituée par l'article 18 du Pacte de la Société des Nations qui vise l'enregistrement des traités internationaux. L'article 18 décide que « tout traité conclu à l'avenir par les membres de la Société devra être immédiatement enregistré par le Secrétariat et publié par lui aussitôt que possible. Aucun de ces traités ou engagements internationaux ne sera obliga-

toire avant d'avoir été enregistré. » Bien que par l'article 20 les membres de la Société reconnaissent que le Pacte abroge toutes les obligations incompatibles avec ses termes, il est bon que la Constitution espagnole, en mettant le droit interne en harmonie avec le Pacte, ait manifesté la volonté de l'Espagne de se soumettre à l'obligation prescrite par l'article 18.

L'article 76 dispose en effet que « Les traités et conventions internationales ratifiés par l'Espagne devront être enregistrés à la Société des Nations conformément à l'article 18 du pacte de la Société, aux effets prévus par le Pacte. » Or, le Pacte prévoit que les traités ne seront pas obligatoires avant d'être enregistrés; en donnant à ce principe une valeur constitutionnelle, les Cortès Constituantes paraissent avoir résolu le problème qui se pose pour les autres Nations dont aucune n'a mis sa constitution en harmonie avec l'article 18 : quelle sera la validité interne d'un traité qui a été conclu selon toutes les règles du droit constitutionnel, mais qui n'a pas été enregistré ? Il semble qu'un semblable traité ne puisse être, en Espagne du moins, rendu obligatoire. Toutefois une décision de la Société des Nations résoudrait opportunément la question ; le but poursuivi par l'article 18 est la publication du traité, mais les États ne peuvent pas pratiquement rendre publics tous les engagements sans exception par eux pris envers d'autres États, et la règle de la publicité de tous les traités, qui est une règle très hardie, suppose certaines limitations nécessaires. Une Commission de juristes, nommée le 21 janvier 1921 par le Conseil de la Société des Nations, fut chargée d'élaborer à ce sujet un projet que discuta la deuxième Assemblée (Watrin, *le Pacte de la Société des Nations et la Constitution française*. Préface de Louis Le Fur, Paris, 1932, pp. 55 et suiv.). Aucune décision ne fut prise. Aussi, et bien que le principe posé par l'article 18 n'ait pas toujours été respecté, il semble que l'exécution des

traités non enregistrés ne puisse pas dorénavant être exigée de l'Espagne.

## § 2. — VALIDITÉ ET FORCE OBLIGATOIRE DES TRAITÉS.

Le droit international établit les règles de conclusion des traités et en fixe les effets internationaux, mais c'est le droit constitutionnel seul qui peut dire dans quelle conditions ce traité est considéré comme valable et quels en seront les effets internes.

Le traité est obligatoire pour les États signataires en vertu de la règle *pacta sunt servanda*, mais l'exécution de ce traité, sa réalisation dépendent des règles posées par le droit interne et en particulier par le droit constitutionnel.

La Constitution espagnole résout le problème de la validité interne des traités dans un sens conforme à la doctrine moderne du droit public. La primauté du traité sur la loi est établie par l'article 65 :

« Toutes les conventions nationales ratifiées par l'Espagne et inscrites à la Société des Nations, et qui ont le caractère de lois internationales, seront considérées comme partie constitutive de la législation espagnole, qui devra être adaptée à leurs dispositions. »

Le principe ainsi posé est revêtu d'une autorité particulièrement forte du fait qu'en Espagne fonctionne la justice constitutionnelle. L'article 100 stipule en effet que « quand un Tribunal de Justice a à faire application d'une loi qu'il estime contraire à la Constitution, il suspendra la procédure et prendra l'avis du Tribunal des Garanties Constitutionnelles. » L'article 121 d'autre part donne compétence à ce Tribunal pour connaître des recours en inconstitutionnalité des lois. La violation d'un traité par une loi postérieure étant contraire au principe constitutionnel posé par l'article 65 relève incontestablement de la compétence du

Tribunal des garanties. Le pouvoir d'appréciation qui relève de la juridiction ordinaire aux États-Unis en vertu de l'article 6 de la Constitution est donc confié en Espagne à un tribunal spécial.

Le Tribunal des Garanties Constitutionnelles n'ayant pas encore fonctionné, il est assez difficile d'apprécier dès maintenant la portée de cette institution. Néanmoins, il est permis d'espérer qu'elle donnera de la Constitution une interprétation plus libérale que celle donnée par la juridiction constitutionnelle autrichienne de la Constitution du pays. Bien que l'Autriche ait déclaré que le droit international fasse partie intégrante de la Constitution et ait assuré ainsi la primauté du traité sur la loi, le premier arrêt de la Haute-Cour constitutionnelle, rendu en janvier 1931, décide que l'article 9 est obligatoire pour l'État, mais non pour les citoyens, et que cet article ne crée aucun droit subjectif. Le droit de recours contre l'inconstitutionnalité des lois est, il est vrai, conféré aux institutions et non aux citoyens. L'article 123 de la Constitution espagnole, au contraire, qui énumère les parties compétentes pour agir devant le Tribunal des Garanties, donne ce droit à toute personne, individuelle ou collective, même si elle n'a pas été directement lésée; le principe du respect des traités paraît ainsi mieux assuré qu'en Autriche puisqu'il est placé sous la sauvegarde de tous les citoyens.

La subordination ainsi reconnue du droit interne aux traités a une double conséquence :

1° Elle impose à l'État l'obligation d'émettre, de conserver ou d'abroger les dispositions législatives et constitutionnelles susceptibles d'intervenir au cours de l'exécution du traité ;

2° Elle rend incompatible la fin de non-recevoir tirée de ce que le traité est contraire à un texte législatif ou à un article de la Constitution.

L'article 65 de la Constitution espagnole fait application de ces principes et tire les conséquences logiques de la règle édictée par son premier paragraphe. Il ne se contente pas d'attribuer force de loi aux traités ; afin d'éviter les conflits qui pourraient surgir entre un traité et une loi antérieure, il stipule que « lorsqu'une convention internationale qui affecte l'ordonnance juridique de l'État aura été ratifiée, le Gouvernement présentera, à bref délai, à la Chambre des députés, les projets de lois nécessaires pour l'exécution de ses prescriptions. »

La Constitution espagnole répond ainsi au vœu émis le 21 mai 1931 par le Comité de l'International Law Association. Sur le rapport de M. de la Pradelle, président, la commission de codification avait en effet adopté à cette date un projet dont l'article 16 est ainsi libellé : « Quand un État signe une convention qui contient des dispositions contraires à sa législation interne, il s'engage, de ce fait, à mettre celle-ci en conformité avec les dispositions de ladite convention. » Si toutes les Constitutions suivaient l'exemple de celle de l'Espagne et si toutes les Nations se conformaient à ce principe, les conflits entre traités et lois internes disparaîtraient et seraient résolus en faveur de la primauté du droit international, alors qu'actuellement il est impossible de contraindre les États à mettre leur législation en harmonie avec les engagements qu'ils prennent. La responsabilité de l'État qui contreviendrait aux traités signés par lui ne serait mise en jeu, à l'heure actuelle, que sur le plan international ; la Cour de Justice Internationale, si elle était saisie soit sur l'initiative de la partie intéressée en vertu d'une convention spéciale, soit obligatoirement suivant les prescriptions de l'article 36 du Pacte, ne pourrait qu'autoriser des représailles d'ordre économique ou financier pour contraindre la nation mise en cause à respecter ses engagements.

La Constitution espagnole a donc ici encore consacré les

tendances les plus progressives du droit constitutionnel international. L'article 65 paraît même avoir une portée plus étendue que celle que lui conférerait une interprétation trop stricte du texte. Il vise en effet les *conventions internationales*, mais englobe, semble-t-il, le droit international dans son ensemble. L'article 7 déclare que l'État espagnol observera les normes universelles du droit international en les incorporant dans son droit national ; or, le droit international résulte de la coutume plus encore peut-être que des conventions. L'article 65 doit donc être rapproché de l'article 7 afin d'être justement interprété et il prescrit la mise en harmonie de la législation interne non seulement avec les traités, mais avec la coutume internationale.

La même interprétation extensive doit être donnée du troisième paragraphe du même article qui dispose qu' « il ne pourra être fait aucune loi qui contrevienne à ces dites conventions si elles n'ont été préalablement dénoncées conformément à la procédure établie par elles. » Les membres des Cortès Constituantes ont voulu dire qu'une loi nationale ne doit pas violer *la coutume* et les conventions. D'ailleurs elle ne peut pas violer la coutume car l'Espagne, si elle était déférée devant la juridiction internationale, serait condamnée. La Cour de La Haye, d'après une jurisprudence constante, condamne en effet chaque fois que la coutume internationale n'a pas été respectée.

Toutefois la disposition de la Constitution espagnole présente une réelle utilité dans l'hypothèse prévue par M. le professeur Mestre <sup>1</sup>. En supposant, dit-il, d'une part qu'il ne soit pas possible d'interpréter les deux textes (le traité et la loi postérieure) dans le sens d'une conciliation, d'autre part que les sanctions n'aient pas été expressément prévues au cas où la loi nationale d'un des États contrac-

1. MESTRE. Les traités et le Droit interne. *Recueil des Cours de l'Académie de Droit International*, 1931, IV, t. XXXVIII, pp. 275 et suiv.

tants viendrait paralyser l'effet des dispositions du traité, la question se pose de savoir quel serait le devoir des tribunaux ; devraient-ils appliquer les dispositions du traité antérieur ou celles de la loi postérieure ? Et M. le professeur Mestre conclut en faveur de l'application de la loi pour diverses raisons qu'il énumère :

1° Les actes accomplis contrairement aux engagements pris par les contractants, tout en constituant une violation du droit des intéressés, n'en sont pas moins pleinement valables. Ils comportent seulement des sanctions.

2° Le tribunal, en présence de deux textes également promulgués, doit appliquer le dernier en date.

3° C'est la solution adoptée par les États-Unis où cependant les traités font partie de la loi suprême du pays, sur le même plan que la Constitution et où le contrôle de la constitutionnalité des lois est couramment appliqué.

Une semblable solution ne pourra être donnée en Espagne par le Tribunal des Garanties Constitutionnelles. S'appuyant sur le texte de l'article 65, il devra déclarer inconstitutionnelle toute loi qui paralysera les effets d'un traité antérieurement ratifié et non dénoncé.

L'article 65 spécifie en effet que les conventions doivent être dénoncées conformément à la procédure établie par elles. De plus, l'initiative de la dénonciation doit être approuvée par les Cortès.

Le traité reste, bien que les chambres soient intervenues pour autoriser sa ratification, l'œuvre exclusive du chef de l'État. L'approbation donnée par une autorité à un acte accompli par une autre autorité ne change pas en effet la nature juridique de cet acte, et en toutes circonstances les traités demeurent des actes présidentiels. Le chef de l'État qui a le pouvoir de négocier et de conclure les traités doit donc avoir également l'initiative de la dénonciation de ces mêmes traités ; mais il est non moins naturel que le pou-

voir législatif qui intervient pour autoriser la ratification donne également son avis lors de la dénonciation. L'article 65 paraît donc très logique lorsqu'il exige que les Cortès approuvent l'initiative de la dénonciation des conventions internationales qui affectent l'ordonnancement juridique de l'État, puisque l'intervention du Parlement est, d'après l'article 76, nécessaire lors de la ratification de ces mêmes conventions.

Aussi bien l'article 65 paraît avoir rendu possible en Espagne la réalisation du principe de l'unité du droit public. Sa portée peut être considérable. Pour la première fois une Constitution déclare de façon péremptoire qu'un pays doit respecter les engagements internationaux qu'il a signés. La Constitution espagnole rappelle au législateur ses devoirs et assigne à la souveraineté nationale les limites de sa compétence. La valeur morale du principe posé par l'article 65 s'oppose heureusement à l'attitude adoptée par certains États qui croient pouvoir impunément ne pas respecter les engagements qu'ils ont signés en les tournant grâce aux artifices de la loi nationale.

## APPENDICE

### LES TRAITÉS SECRETS

L'article 77 *in fine* dispose que « les traités et conventions secrètes et les clauses secrètes de n'importe quel traité ou convention n'obligeront pas la Nation. » Cette déclaration n'était pas absolument indispensable pour assurer la nullité des traités secrets ; en se soumettant à l'article 18 du Pacte de la Société des Nations, l'Espagne s'engageait en effet, et ce à peine de nullité, à enregistrer tous les traités qu'elle signerait et, par là même, à leur donner une publicité suffisante. Toutefois les Cortès Constituentes ont voulu mani-

fester ici encore leur attachement aux principes du droit international et affirmer leur volonté de se soumettre aux conventions et à la coutume internationales.

Les traités secrets n'ont donc en Espagne aucune valeur constitutionnelle et ne peuvent avoir aucune validité internationale.

D'ailleurs, la procédure de la ratification des traités est par elle-même un obstacle à la rédaction des traités secrets. La plupart des conventions doivent être en effet, sous peine de nullité, approuvées par les Cortès et si cette formalité n'était pas remplie le traité serait déclaré nul sans qu'il soit besoin d'invoquer son caractère secret.

Ainsi la Constitution espagnole paraît être fort bien armée contre les traités secrets dont la nullité pourrait être demandée dans la plupart des cas sous trois chefs différents : inobservation de l'article 18 du Pacte, inobservation de la procédure de ratification, enfin, et, dans tous les cas, inobservation de l'article 76 *in fine*. Elle a répondu ainsi au vœu émis par l'Union Interparlementaire en 1924 :

« La XXII<sup>e</sup> Conférence interparlementaire voit dans le principe d'une publicité aussi large que possible la meilleure garantie d'une politique internationale de paix et de coopération entre les États. »

« Elle préconise à ces fins :

« a) L'insertion dans les Constitutions de tous les États, en conformité avec les dispositions de l'article 18 du Pacte de la Société des Nations, de stipulations interdisant la conclusion de *tout traité ou arrangement secret*, ou l'adjonction aux traités de clauses additionnelles secrètes de n'importe quelle nature » (Union Parlementaire. Compte rendu de la XXII<sup>e</sup> Conférence, 1925, p. 656).

---

## CHAPITRE V

### LA DÉCLARATION DE GUERRE

L'article 77 de la Constitution espagnole fixe la procédure de la déclaration de guerre. Il s'efforce de donner au peuple toutes les garanties nécessaires contre un conflit armé qui serait engagé sans que le Pouvoir Exécutif ait pris les précautions nécessaires pour l'éviter et reflète les tendances démocratiques des Cortès Constituentes ; il réalise la dernière phase de l'évolution des règles constitutionnelles de la déclaration de la guerre, retracée par M. Mirkine-Guetzévitch (*Op. cit.*, pp. 205 et suiv.).

Après avoir revêtu dans l'Antiquité le caractère d'un acte religieux, la déclaration de guerre devient au Moyen Age un acte juridique. Puis au XVIII<sup>e</sup> siècle, elle perd ce caractère lorsque se manifeste la souveraineté absolue des États. Sa nécessité même est contestée. La Révolution Française pose, pour la première fois dans les temps modernes, le problème juridique de la déclaration de guerre dans le droit interne. Les hommes de la Constituante, se trouvant en face d'une menace de guerre dynastique, furent obligés de résoudre en quelques jours deux problèmes : d'une part, la position à prendre au sujet de la guerre voulue par le roi en vertu du Pacte de famille, et, d'autre part, la solution à donner à la question constitutionnelle de la compétence en matière de déclaration de guerre. A ce dernier problème en particulier, les Cortès Constituentes eurent à apporter une solution. Mais elles

bénéficiaient d'un siècle et demi d'expérience et devaient tenir compte des principes nouveaux posés par la Société des Nations. L'article 77 fixe la procédure de déclaration de guerre dans le cadre du droit interne et dans celui du droit international.

§ 1. — NÉCESSITÉ D'UNE DÉCLARATION FORMELLE  
DE LA GUERRE.

La compétence nécessaire pour déclarer la guerre est attribuée dans tous les pays au chef de l'État. Mais cette déclaration doit être réellement faite afin que le pays contre lequel la guerre est décidée connaisse les intentions de la nation adverse. Il est nécessaire, aussi bien pour les belligérants que pour les neutres, de fixer un moment précis pour l'interruption des relations pacifiques. L'article 76 de la Constitution espagnole dispose qu'« il appartient au Président de la République de déclarer la guerre... et conclure la paix. » D'autre part, l'article 77 spécifie que « le Président de la République ne pourra signer aucune déclaration de guerre que dans les conditions prescrites par le Pacte de la S. D. N. » Lorsque ces conditions sont remplies, le Président de la République doit donc, avant d'engager le conflit, *signer* une déclaration de guerre. La simple rupture des relations diplomatiques serait donc insuffisante, il faut une déclaration formelle ou un ultimatum. D'autre part, et bien que la Constitution espagnole ne le mentionne pas expressément, la simple application de l'article 7 oblige l'Espagne à notifier la déclaration de guerre aux neutres; pour eux, en effet, le moment exact où l'état de guerre se substitue à l'état de paix présente un grand intérêt, il marque le point de départ de l'application des règles sur la contrebande de guerre.

La nécessité de la déclaration formelle de guerre, qui avait été posée par toutes les Constitutions de la Révolu-

tion Française, est devenue une règle du droit international positif depuis la seconde conférence de La Haye : en 1907, les puissances ont voté une convention spécifiant que la guerre devait toujours être l'objet d'une déclaration préalable.

Aussi bien, la Constitution espagnole, en exigeant qu'une déclaration formelle précède l'entrée en guerre du pays, a réalisé, sur ce point, l'unité du droit public.

## § 2. — INTERVENTION DU POUVOIR LÉGISLATIF DANS LA DÉCLARATION DE GUERRE.

L'intervention du Pouvoir Législatif dans la déclaration de guerre apparaît avec la Révolution Française. Pour la première fois dans l'histoire du droit public moderne, la Constitution de 1791 établit cette règle (Titre III, ch. III, sect. I) :

« 2° La guerre ne peut être décidée que par un décret du Corps législatif, rendu sur la proposition formelle et nécessaire du Roi, et sanctionné par lui. »

Toutes les Constitutions qui ont suivi celle de 1791 ne font que répéter la même règle dans des termes presque identiques (Cf. Constitution girondine, titre III, art. 5; Constitution de 1793, art. 54; Constitution de l'an III, titre XII; Constitution de l'an VIII, art. 50).

M. Mirkine-Guetzévitch, qui retrace l'histoire de la procédure de la déclaration de guerre (*Op. cit.*, pp. 207 et suiv.), distingue parmi les Constitutions du XIX<sup>e</sup> siècle trois types de répartition des compétences pour la déclaration de guerre :

I. La déclaration de guerre est uniquement du ressort de la compétence du pouvoir exécutif (Angleterre) ;

II. Le consentement du Parlement est nécessaire pour une déclaration de guerre (France, art. 9 de la Constitution) ;

III. Les déclarations de guerre sont de la compétence

exclusive des assemblées législatives (États-Unis, article premier, section 8 de la Constitution);

Les nouvelles Constitutions se sont conformées à la tendance qui se manifeste d'une façon générale dans tous les pays démocratiques de donner au pouvoir législatif la primauté dans la compétence de la déclaration de guerre. Le premier type de constitution cité plus haut n'a pas été imité et M. Mirkine-Guetzévitch classe en quatre catégories les nouvelles constitutions (*Op. cit.*, p. 213).

I. La déclaration de guerre reste de la compétence du pouvoir exécutif avec l'assentiment préalable du Parlement. C'est le type qui comprend les Constitutions les plus nombreuses ;

II. La déclaration de guerre exige la procédure législative (Allemagne, art. 2 de la Constitution) ;

III. La déclaration de guerre nécessite une procédure spéciale (Tchécoslovaquie, § 64 de la Constitution ; Autriche, art. 38 de la Constitution).

Enfin, M. Mirkine-Guetzévitch fait une place à part à la Constitution espagnole. Son article 77 réalise, en effet, l'unité complète du droit public. « Le Président de la République devra être autorisé par une loi pour signer la déclaration de guerre. » (Art. 77 *in fine*). Ainsi sur ce point l'article 77 ressemble fort à l'article 42 alinéa 2 de la Constitution de Weimar qui dispose que « La déclaration de guerre et la conclusion de la paix sont décidées par une loi du Reich. »

Mais la Constitution espagnole indique précédemment, dans le même article, que cette procédure législative est subordonnée au principe de l'arbitrage obligatoire et de la conciliation internationale, et aux dispositions du Pacte de la Société des Nations.

L'article 77 dispose en effet :

« Le Président de la République ne pourra signer aucune déclaration de guerre... seulement après qu'auront

été épuisés les moyens défensifs qui n'ont pas le caractère d'actes de guerre et les procédures judiciaires ou de conciliation et d'arbitrages établies dans les conventions internationales auxquelles l'Espagne est partie, enregistrées à la Société des Nations. » En subordonnant la possibilité de la déclaration d'une guerre à l'insuccès d'un arbitrage, cet article exige l'application des traités d'arbitrage, de la conciliation, enfin de tous les actes internationaux créés pour consolider la paix. Or en 1930, l'Espagne a donné son adhésion à l'ensemble de l'Acte de Genève, c'est à celui-ci que l'article 77 paraît faire allusion. L'acte de Genève est une œuvre de codification, il prévoit et régit les trois procédures indiquées dans l'article 77 : conciliation, arbitrage et juridiction, et a institué entre elles une gradation partielle, en augmentant ainsi les chances de solution pacifique des conflits. Il est donc établi en conformité avec l'article 12 du Pacte de la Société des Nations auquel la Constitution espagnole se soumet incontestablement.

Mais l'acte de Genève n'a qu'un caractère subsidiaire : « Les Conventions nouvelles, dit la note introductive à cet acte, ne s'appliqueront qu'à titre subsidiaire et régleront les seuls litiges qui ne tomberaient pas sous le coup d'autres conventions. » L'Acte ne porte donc aucune atteinte aux conventions antérieures ; ces dernières subsistent et les dispositions de l'Acte ne s'appliqueront que si elles sont plus larges que celles du traité particulier. Aussi est-ce en pleine conformité avec l'esprit de l'Acte de Genève qu'est rédigé l'article 77 ; il dispose que : « Quand la Nation sera liée à d'autres pays par les traités particuliers de conciliation et d'arbitrage, ceux-ci s'appliqueront en tout ce qui ne contredit pas les accords généraux. »

Toutefois, d'après le § 2 de l'article 29 de l'Acte de Genève que l'Espagne s'est obligée à respecter non seulement en y adhérant spécialement, mais en faisant de la primauté du droit international un principe d'ordre consti-

tutionnel, si la convention particulière ne prévoit que la conciliation et si celle-ci échoue, les dispositions de l'Acte en ce qui concerne le règlement judiciaire ou arbitral dans la mesure où les parties y auraient adhéré, entreront en jeu. Or l'Espagne ayant adhéré à l'ensemble de l'acte, cette disposition lui est applicable, d'autant plus qu'elle est conforme à l'article 77 qui dispose que les conventions particulières de conciliation et d'arbitrage ne s'appliqueront que dans la mesure où elles ne contredisent pas les accords généraux.

L'article 77 prévoit que la guerre ne pourra être déclarée qu' « après qu'auront été épuisés les moyens défensifs qui n'ont pas le caractère d'actes de guerre. » Qu'entendre par là ? Il semble que les Cortès Constituentes aient voulu faire allusion aux négociations diplomatiques et peut-être même aux représailles économiques, qui ne revêtent évidemment pas le caractère d'actes de guerre.

A vrai dire, depuis de nombreuses années certaines constitutions avaient soumis la déclaration de guerre à une procédure d'ordre international. D'après l'article 31, alinéa 2, de la Constitution du Brésil (24 février 1891), le Congrès fédéral ne peut autoriser le gouvernement à déclarer la guerre que si l'appel à l'arbitrage n'a pas été possible ou à échoué. Plus tard l'Uruguay, dans l'article 79 de la Constitution du 15 octobre 1917, a adopté le même principe. Parmi les puissances européennes, le Portugal a le premier suivi cet exemple. L'article 26 n° 14 de la Constitution du 21 août 1911 ne donne au Congrès le droit de déclarer la guerre que pour le cas où il n'est pas question d'un appel à l'arbitrage et où l'appel a échoué, à moins qu'il ne s'agisse d'une attaque menaçante où déjà commencée de la part des pays ennemis. En outre, l'article 76 de la même Constitution déclare que le principe de l'arbitrage est la meilleure méthode pour le règlement des conflits internationaux, sous réserve des obligations contenues dans les

traités d'alliance. L'article 37 de la loi constitutionnelle des Pays-Bas, sous la forme modifiée par la loi du 10 novembre 1922, déclare enfin que le roi doit essayer « de résoudre les conflits avec les puissances étrangères par la voie judiciaire et autres moyens pacifiques. »

Ainsi de nombreuses constitutions ont cherché à donner aux conflits des solutions pacifiques, mais nulle n'a apporté à la solution de ce problème un soin aussi grand que celui pris par celle de l'Espagne qui avait pu profiter des derniers perfectionnements apportés aux principes du Droit International.

L'article 66 paraît autoriser la pratique du referendum dans le cas de déclaration de guerre. Celle-ci en effet nécessite le vote d'une loi et la Constitution espagnole dispose que « le peuple pourra soumettre à sa décision, par le moyen de « referendum » les lois votées par les Cortès. »

Toutefois cette possibilité de soumettre à la votation populaire la déclaration de guerre est très théorique ; la demande de referendum n'interviendrait jamais qu'après l'ouverture des hostilités.

La Constitution espagnole paraît donc avoir soumis la Nation à toutes les règles de droit international aujourd'hui reconnues et adoptées pour éviter les conflits armés. Elle subordonne d'ailleurs la procédure de la déclaration de la guerre au principe de la renonciation à la guerre.

---



## CHAPITRE VI

### LA RENONCIATION A LA GUERRE

La Constitution espagnole dans son article 6 reproduit exactement le texte du pacte Briand-Kellog (art. I); elle déclare que « l'Espagne renonce à la guerre comme instrument de politique nationale. » Elle paraît être la première constitution dont le texte ait été mis en harmonie avec le Pacte de Paris et semble avoir sur ce point encore réalisé l'unité du droit public.

Le Principe de la renonciation à la guerre a été posé pour la première fois dans les temps modernes par les hommes politiques de la Révolution. L'abbé Grégoire, dont la déclaration repose il est vrai uniquement sur l'idée de souveraineté, avait soumis à la Convention le 4 Floréal an III un texte ainsi libellé :

« Les entreprises contre la liberté d'un peuple sont un attentat contre tous les autres » (Art. 15).

« Les ligues qui ont pour objet une guerre offensive, les traités ou les alliances qui peuvent nuire à l'intérêt d'un peuple sont un attentat contre la famille humaine » (Art. 16).

Mais les déclarations faites lors de la discussion qui aboutit au vote du Décret du 20 mai 1790 dans les circonstances relatées par M. Mirkine-Guetzévitch (*Op. cit.*, pp. 227 et suiv.), paraissent empreintes d'un esprit international plus développé et posent de façon plus technique le problème de la renonciation à la guerre. A la demande de Mirabeau fut voté l'article 4, ainsi conçu :

« L'Assemblée Nationale déclare que la Nation Française renonce à entreprendre aucune guerre dans la vue de faire des conquêtes et qu'elle n'emploiera jamais ses forces contre la liberté d'aucun peuple. » Ce texte devait être introduit plus tard dans la Constitution du 3 septembre 1791 (Titre VI).

Volney, au cours de la discussion, avait même préconisé la formation d'une organisation internationale, qui seule pourrait assurer l'humanité contre les horreurs de la guerre. Un siècle et demi plus tard les Nations répondaient au vœu qu'il émettait en créant la Société des Nations.

Par la suite, diverses constitutions, celles de l'Amérique latine notamment, ont tenté d'éviter les conflits armés en posant le principe de la renonciation à la guerre. Mais, reprenant la tradition de la Constituante Française, la Constitution espagnole a pu donner à ce principe une force nouvelle en l'adaptant aux règles les plus récentes du droit international. Elle satisfait ainsi au désir manifesté en 1930 par la XXVIII<sup>e</sup> Conférence Interparlementaire qui « propose aux Groupes nationaux de saisir leurs parlements respectifs de projets de modification de leur droit interne visant :

« L'insertion dans les Constitutions, notamment dans celles qui considèrent encore la guerre comme une institution légale, de stipulations prévoyant :

... 2<sup>o</sup> L'obligation de ne recourir qu'à des moyens pacifiques pour le règlement de tout différend international, sauf pour le cas de légitime défense ou de participation à une action commune prévue par les traités » (Union interparlementaire. Compte rendu de la XXVIII<sup>e</sup> Conférence tenue à Genève du 20 au 26 juillet 1932, Genève, 1933, p. 568).

En 1924 déjà, à la XXIII<sup>e</sup> Conférence, W. Schücking avait, dans son rapport, défendu la mise en harmonie du droit constitutionnel avec les règles nouvelles du droit

international et notamment l'introduction dans les Constitutions nouvelles de dispositions contre la guerre. La XXIII<sup>e</sup> Conférence avait alors voté une résolution qui recommandait aux Groupes nationaux de saisir leurs Parlements de projets de modification de leurs Constitutions visant :

a) L'interdiction de tout recours à la guerre, sous réserve des obligations contractées aux termes de l'article 16 du Pacte de la Société des Nations.

Elle préconisait également l'arbitrage dans tous les cas où un arrangement amiable ne serait pas intervenu par des négociations directes.

De semblables mesures peuvent être en effet fertiles en conséquences. A l'époque actuelle la responsabilité constitutionnelle est plus concrète que la responsabilité internationale. La conscience internationale des pays n'est pas encore assez développée pour que les prescriptions émanant de Genève aient une efficacité certaine. La renonciation constitutionnelle à la guerre établissant une responsabilité constitutionnelle, donc pénale, pour les gouvernements au cas d'une déclaration de guerre en contradiction avec le droit constitutionnel, établit la responsabilité la plus concrète qui puisse exister en cette matière.

Aux Cortès Constitutantes, l'article 6 a été défendu par Villanueva. Il exposa que cet article était une transcription fidèle du Pacte Briand-Kellog et justifia le principe de renonciation à la guerre en faisant valoir que si, d'après l'article 3 du Pacte, celui-ci devait être ratifié en accord avec les exigences des Constitutions respectives, il était naturel que l'Espagne qui l'avait déjà ratifié et qui élaborait sa Constitution après cette ratification, l'admit dans celle-ci. Il termina son discours en citant les études de Kelsen et de Mirkine-Guetzévitch sur les relations entre le Droit International et le Droit Interne et en rappelant l'idée émise par Fernando de los Rios dans son livre *El*

*Sentido humano del socialismo* : « La grande guerre a réveillé la conscience de l'humanité parce qu'elle a démontré l'étroite indépendance des peuples, la nécessité mutuelle et urgente d'arriver à un ordre juridico-social des relations internationales. » Où cristalliser le mieux cet ordre, concluait Villanueva, que dans le code fondamental qui constitue la supra-loi constitutionnelle ? (Diario Sesiones, n° 41) (Cf. d'Ascoli, *Op. cit.*, p. 174).

Le principe de l'interdiction de la guerre injuste sous entendu dans la Constitution espagnole figurait explicitement dans le premier projet. L'article 61 de celui-ci disait en effet : « ... Le Président de la République ne pourra signer aucune déclaration de guerre que dans les cas de guerre juste, prévus dans les conventions internationales, solennellement ratifiées par l'Espagne et enregistrées à la Société des Nations, qui déclarent la guerre hors la loi... ». C'était en somme, sous une forme à peine voilée, la consécration du Pacte Briand-Kellog, et la formule adoptée finalement par l'article 6 promet, grâce à sa simplicité même, d'être plus explicite, partant plus efficace.

La Constitution espagnole de 1931 semble avoir ainsi pris toutes les précautions possibles contre la déclaration d'une guerre injuste. La mentalité pacifiste du peuple espagnol d'une part, la situation géographique de l'Espagne d'autre part, permettent d'ailleurs d'écarter pour longtemps encore l'éventualité d'un conflit armé. Néanmoins les dispositions prises par la Constitution seraient, semble-t-il, une bien faible garantie contre une déclaration de guerre si celle-ci venait à être souhaitée par l'ensemble de la Nation. Ici encore les dispositions constitutionnelles ne sont susceptibles d'acquérir leur pleine efficacité que dans la mesure où elles correspondent aux aspirations de l'opinion publique.

---

## CHAPITRE VII

### LE DROIT DES ÉTRANGERS

La Constitution dispose dans son article 48 que « l'enseignement... s'inspirera des idéaux de la solidarité humaine. » Elle s'est d'ailleurs efforcée d'assurer à la pratique juridique du pays la conformité à ce principe et elle a, dans une certaine mesure, répondu aux vœux émis par le Comité de l'International Law Association le 21 mai 1931, l'article 34 du projet adopté par celui-ci est en effet ainsi libellé :

« Il est du devoir de tout État d'accorder en principe à tout individu le droit à la vie, à la liberté et à la propriété et d'assurer à tous, sur son territoire, pleine et entière protection de ce droit, sans distinction *de nationalité*, de sexe, *de race*, de langue ou de religion. »

Les articles relatifs aux droits de l'homme sont, dans la Constitution espagnole, libellés de façon impersonnelle, de telle sorte qu'ils s'appliquent de la même manière aux citoyens et aux étrangers.

Certains articles même spécifient que la disposition qu'ils édictent concernent à la fois les espagnols et les étrangers. Ainsi l'article 31 dispose que « Le domicile de tout Espagnol ou étranger résidant en Espagne est inviolable. » Cette disposition trouve son précédent dans la Constitution française de l'an VIII, qui dit : « 76. — La maison de toute personne habitant le territoire français est un asile inviolable. »

C'est en effet la Révolution Française qui a posé pour la première fois à l'époque moderne le droit constitutionnel des étrangers. Les constitutions de cette époque contiennent à cet égard des dispositions très complètes et très fertiles en conséquences (Constitution de 1791, Titre VI ; Constitution de 1793, art. 4 et 120 ; Constitution de l'an III, art. 335), que la Constitution espagnole n'a pas reproduite. Cette dernière ne fait en effet aucune déclaration générale relative aux étrangers. Il est vrai que les étrangers vivant en Espagne sont peu nombreux.

Néanmoins, l'article 31 comporte un paragraphe concernant l'expulsion des étrangers : « Une loi spéciale fixera les garanties pour l'expulsion des étrangers du territoire national. » Cette loi, il est vrai, n'est pas encore intervenue et les mesures qu'elle prendra dépendront essentiellement des idées plus ou moins libérales du gouvernement qui la fera voter.

Ainsi, les Cortès Constituentes ont voulu substituer au nationalisme étroit de l'ancien régime, les principes généraux qui doivent guider les hommes de toutes les nations dans les rapports qu'ils entretiennent.

---

## CONCLUSION

---

La Constitution espagnole paraît ainsi avoir été rédigée de façon théorique et doctrinale plutôt que de façon concrète. Œuvre de professeurs, elle reflète l'idéal de tous les hommes qui aspirent au bien du peuple tant dans le cadre national que dans le cadre international.

Le texte voté en 1931 représente du point de vue de la technique des droits et des libertés un important et harmonieux édifice de l'État démocratique moderne. De toutes les constitutions du monde, la Constitution espagnole manifeste les tendances les plus avancées en ce qui concerne l'unité de droit public. Elle marque une étape importante dans l'évolution constitutionnelle de l'Europe, principalement par les dispositions internationales qu'elle renferme. Elle contient l'expression technique la plus parfaite du principe de l'unité du droit public exprimé à la fin du XVIII<sup>e</sup> siècle dans les textes de la Révolution Française.

Mais cette constitution très complète, qui échappe presque à toute critique du point de vue théorique, est-elle appelée à recevoir une longue application ? Offre-t-elle un cadre assez souple pour pouvoir être éventuellement utilisée telle qu'elle est et sans qu'il soit besoin d'en changer le texte ?

M. Pierre Bermus écrit : « l'expérience historique semble montrer que les Constitutions qui ont été durables sont

celles qui n'ont pas prétendu tout prévoir et qui, n'ayant formulé que quelques principes très généraux, ont pu, en quelque sorte, évoluer et se plier aux nécessités de la vie : c'est à certains égards le cas de la Constitution Française de 1875, qui a peut-être des défauts, mais qui a été viable, précisément parce que ses auteurs n'ont pas été trop ambitieux » (Journal des Débats ; cité par M. A. Marvaud. *La Seconde République Espagnole. Revue des Sciences Politiques*, p. 362). Les Cortès Constituentes sont tombées dans l'excès contraire, et il est à craindre, écrit A. Marvaud, que toute la politique de l'avenir au sud des Pyrénées, n'oscille autour de la Réforme Constitutionnelle.

D'ailleurs, la Constitution espagnole n'est pas encore appliquée, la prorogation de la loi dite « de défense nationale de la République » supprime en fait les garanties reconnues aux citoyens contre les abus de la puissance publique. Ce seul fait tend à prouver que dans un pays comme l'Espagne où l'esprit démocratique est somme toute encore peu développé, les dispositions prises par la Constitution ne sont pas toutes viables. D'ailleurs les élections de 1933 ont montré que les tendances politiques du pays ne sont pas celles des Cortès Constituentes de 1931. Aussi, de nombreuses mesures préconisées par la Constitution sont appelées à ne jamais voir le jour.

C'est aux gouvernements espagnols qu'il appartient maintenant de remplir les cadres constitutionnels analysés dans cet ouvrage. Le temps dira si les Cortès Constituentes ont su apprécier à sa juste valeur la capacité assimilatrice du peuple et deviner quelles étaient ses aspirations.

---

## BIBLIOGRAPHIE

---

### HISTOIRE

- MIRKINE-GUETZÉVITCH et ÉGIDIO REALE. *L'Espagne*. Paris, Delagrave, 1933.
- ALTAMIRA et CREVEA. *Histoire d'Espagne*. Paris, Colin, 1931.
- BALLESTER. *Histoire de l'Espagne*. Paris, 1928.
- MALET et GRILLET. *Le XIX<sup>e</sup> siècle*. Paris.
- MORENO ESPINOSA. *Compendio de historia de España*, édition revue par Moran, Barcelone, 1931.
- RICO Y AMAT. *Historia Política Y Parlamentaria de España*, 3 vol.
- COMTE DE ROMANONES. *Notas de una vida (1901-1912)*. 2 vol. Biblioteca Renacimiento Madrid.
- *Las Responsabilidades del Antiguo Regimen*. Biblioteca Renacimiento Madrid.
- « Les Origines de la Révolution Espagnole ». *Correspondant*, 10 mai 1931.
- ADOLFO POSADA. *La Réforma Constitucional*. Édit. Suárez. Madrid 1931.
- RAFAEL SANCHEZ GUERRA. *Proceso de un Cambio de Régimen*. Édit. C. I. A. P.
- A. MARVAUD. *L'Espagne au XX<sup>e</sup> siècle*. Paris, Colin, 1922.
- « La Seconde République Espagnole ». *Revue des Sciences Politiques*, octobre, décembre 1931, et septembre 1932.
- L. ROLLIN. « Explication de la Révolution Espagnole. » *Revue de Paris*, 1<sup>er</sup> août 1932.
- FABRE-LUCE. « L'Espagne au Carrefour ». *Europe Nouvelle*, 14 janvier 1933.
- DE ST-MARTIN. « Les premiers pas de la République Espagnole ». *Politique*, janvier 1932.
- J. WEILLER. « L'expérience monétaire espagnole. » *Revue économique Internationale*, novembre 1930.
- ÉTUDES. « L'Espagne après un an d'existence sous le nouveau régime ». 20 mai 1932.

*Revue de France*. « L'Espagne à la croisée des chemins », 15 août 1931.  
*Revue des Deux Mondes*. « La République en Espagne », 15 juillet 1931.

### LES DROITS DE L'HOMME

- PÉREZ SERRANO. *La Constitución Española*. Madrid, 1932.
- MIRKINE-GUETZÉVITCH. *Les Nouvelles Tendances du Droit Constitutionnel*. Paris, 1931.
- *Les Constitutions des Nations Américaines*. Paris, Delagrave, 1932.
- BARTHÉLÉMY et DUEZ. *Droit Constitutionnel*. Paris, Dalloz, 1926.
- LÉON DUGUIT. *Droit Constitutionnel*. Paris, 1907.
- LUIS JIMENEZ DE ASÚA. *Constitución de la Republica Española*. Reus, Madrid, 1932.
- ADOLFO POSADA. *La Nouvelle Constitution Espagnole*. Sirey, 1932.
- *El Regimen Constitucional*. Édit. Suarez, 1930.
- *Avant-projet de la Constitution Espagnole*. Giard, 1932.
- « La Constitution Espagnole de 1931 ». *Revue du Droit Public*, mai-juin 1932.
- « La Constitution Espagnole de 1931 ». *Derecho Publico*, 2 vol. Édit. Suarez, 1932.
- ARTURO MORI. *Crónica de las Cortès Constituyentes de la segunda República Española*, Édit. Aguilar. Madrid, 1932.
- GILBERT GIDEL. *Cours à la Faculté de Droit de Paris, 1930-31 et 1931-32*.
- HAURIOU. *Précis de Droit Constitutionnel*. Paris, Sirey, 1922.
- VERMEIL. *La Constitution de Weimar et le Principe de la Démocratie Allemande*, Strasbourg, 1923.
- G. JEZE. « Les libertés Individuelles. » *Annuaire de l'Institut Internl. de Droit Publ.*, Paris, 1929.
- MIRKINE-GUETZÉVITCH. « La Nouvelle Constitution Espagnole. » *Revue Pol. et Parl.*, janvier 1932.
- ALBERT MOUSSET. « Le Vote de la Constitution en Espagne. » *Revue Pol. et Parl.*, décembre 1931.
- J. M. TRIAS DE BES. « La Nationalité Espagnole d'après les dernières dispositions constitutionnelles. *Revue de Droit Internl. et de Leg. comp.*, 1932, n° 2.
- ÉTIENNE BARTIN. *Principes de Droit International Privé*. Édit. Domat-Montchrestien, Paris, 1930.
- Cl. POPELIN. « La Réforme Agraire en Espagne. » *Revue Pol. et Parl.*, février 1933.
- A. MARVAUD. « La Réforme Agraire en Espagne ». *Revue Econ. Internl.*, juin 1933.

- Europe Nouvelle*. « La question Religieuse en Espagne », 14 novembre 1931 et 19 mars 1932.
- CARLOS A. d'ASCOLI. *La Constitution Espagnole de 1931*. Thèse, Paris, 1932.
- ARMAND PERDON. *La Constitution Espagnole de 1931 et ses précédents*. Thèse, Paris, 1933.

## LE DROIT INTERNATIONAL

- L. LE FUR. *Précis de Droit International Public*. Paris, Dalloz, 1931.
- A. DE GEOUFFRE DE LA PRADELLE. « Influence de la Société des Nations sur le développement du Droit des Gens », (*Cours à la Faculté de Droit de Paris, 1930-1931*). Édit. Internl., Paris.
- « Les quatre âges du Droit des Gens », (*Cours à la Faculté de Droit de Paris, 1931-1932*). Édit. Internal., Paris.
- MIRKINE-GUETZÉVITCH. *Droit Constitutionnel International*. Paris, Sirey, 1933.
- Ch. LYON-CAEN. *Notice sur la vie et les travaux de l'Abbé Grégoire*.
- L. CHEVALLEY. *La Déclaration du Droit des Gens de l'Abbé Grégoire*. Thèse, Paris, 1912.
- MIRKINE-GUETZÉVITCH. « Droit « International et Droit Constitutionnel ». *Recueil des Cours de l'Académie de D. I.*, 1931, IV, t. XXXVIII.
- MANDELSTAM. « La Protection Internationale des Droits de l'Homme. *Recueil des Cours de l'Académie de D. I.*, 1931, IV, t. XXXVIII.
- WESSBERG. « Le Problème de la mise de la guerre hors la loi ». *Recueil des cours de l'Académie de D. I.*, 1928, IV.
- KELSEN. « Les rapports de systèmes entre le Droit Interne et le Droit International ». *Recueil des Cours de l'Académie de D. I.*, 1926, IV.
- MESTRE. « Les traités et le Droit Interne ». *Recueil des Cours de l'Académie de D. I.*, 1931, IV, t. XXXVIII.
- J. L. KUNZ. « La primauté du Droit des Gens ». *Revue de Droit International et de lég. comp.*, 1925.
- A. BLONDEAU. « La Subordination des Constitutions aux Normes Internationales ». *Revue de Droit Internal.*, 1932, n° 2.
- MIRKINE-GUETZÉVITCH. « La Renonciation à la Guerre et le Droit Interne. » *Esprit Internal.*, 1930.
- « Les tendances Internationales des Nouvelles Constitutions Européennes ». *Esprit International*, 1928, n° 8.
- DECENCIÈRE-FERRANDIÈRE. « Considération sur le Droit International dans ses rapports avec le Droit de l'État ». *Revue Générale de D. I. Public.*, janvier-février 1933.

- REEVES. « The New Spanish Constitution and International Obligations ». *Michigan Law Review*, janvier 1933.
- ZAPATERO GONZALEZ. *Idelogia Y Pragmatismo de una Constitucion*, 1931.
- G. DEL CASTILLO ALOASO. *Derecho Constitucional comparado-Comentarios à la Constitucion Española*. Barcelona, Bosch.
- DIAZ DE VIVAR. *Nuevo Orientacion*. Buenos-Aires, 1932.
- T. PERASI. « La Nuova Costituzione Spagnola ed il diritto internazionale ». *Revista Italiana di Diritto Internaz.* juin-septembre 1932.
- CHAILLEY. *Le Problème de la nature juridique des traités internationaux*. Thèse, Paris, 1932.

## TEXTES

- Les Constitutions Modernes*. Collection DARESTE. Paris, 1932.
- MIRKINE-GUETZÉVITCH. *Les Constitutions de l'Europe Nouvelle*. Paris. Delagrave, 1930.
- AULARD et MIRKINE-GUETZÉVITCH. *Les Déclarations des Droits de l'Homme*. Paris, 1929.
- LE FUR et LE CHKLAVER. *Recueil de Textes de Droit International Public*. Paris, Dalloz, 1928.

Vu

Vu :

LE 10 AOÛT 1934 :  
Le Président de la Thèse.

Le Doyen de la Faculté de droit  
de l'Université de Paris.

A. MESTRE.

E. ALLIX

Vu ET PERMIS D'IMPRIMER :

Le Recteur de l'Académie de Paris,

CHARLÉTY

## TABLE DES MATIÈRES

---

|                        |   |
|------------------------|---|
| INTRODUCTION . . . . . | 1 |
|------------------------|---|

### PREMIÈRE PARTIE

#### LES ORIGINES DE LA RÉVOLUTION ESPAGNOLE

|                                                                                                         |    |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| CHAPITRE I. — Structure Physique et Sociale de l'Espagne avant la<br>Révolution . . . . .               | 7  |
| § 1. Structure Physique . . . . .                                                                       | 7  |
| § 2. Structure Sociale . . . . .                                                                        | 9  |
| CHAPITRE II. — Structure Économique de l'Espagne avant la<br>Révolution . . . . .                       | 13 |
| CHAPITRE III. — État Psychologique, Intellectuel et Moral de<br>l'Espagne avant la Révolution . . . . . | 17 |
| § 1. Le Caractère espagnol . . . . .                                                                    | 17 |
| § 2. Les Intellectuels . . . . .                                                                        | 18 |
| § 3. Le Roi et la Nation . . . . .                                                                      | 20 |
| CHAPITRE IV. — La Vie Politique . . . . .                                                               | 29 |

### DEUXIÈME PARTIE

#### LA RÉVOLUTION ET LA CONSTITUTION DU 9 DÉCEMBRE 1931

##### TITRE I

##### La Révolution.

|                                                |    |
|------------------------------------------------|----|
| CHAPITRE I. — La fin de la Monarchie. . . . .  | 37 |
| § 1. Le Gouvernement Berenguer . . . . .       | 37 |
| § 2. Le Gouvernement Aznar. . . . .            | 40 |
| CHAPITRE II. — La Seconde République . . . . . | 43 |

## TITRE II

**Les Travaux préparatoires et la Constitution.**

|                                                                |    |
|----------------------------------------------------------------|----|
| CHAPITRE I. — Les sources de la Constitution. . . . .          | 49 |
| § 1. L'avant projet de la Commission Juridique auxiliaire. . . | 49 |
| § 2. Le projet de la Commission Parlementaire . . . . .        | 51 |
| CHAPITRE II. — Caractères de la Constitution. . . . .          | 53 |

## TROISIÈME PARTIE

**LES DROITS DE L'HOMME**

|                                                                |     |
|----------------------------------------------------------------|-----|
| CHAPITRE I. — La Nation et le Citoyen . . . . .                | 61  |
| § 1. Structure juridique de l'État . . . . .                   | 61  |
| § 2. La Nationalité . . . . .                                  | 64  |
| § 3. L'Égalité des citoyens et sa garantie. . . . .            | 69  |
| CHAPITRE II. — Les Libertés Individuelles . . . . .            | 77  |
| § 1. Liberté de domicile et de circulation . . . . .           | 77  |
| § 2. Liberté de Pensée. . . . .                                | 79  |
| a) Liberté de la Presse. . . . .                               | 79  |
| b) Liberté de Correspondance . . . . .                         | 80  |
| c) Liberté du Culte . . . . .                                  | 81  |
| d) Liberté d'Enseignement . . . . .                            | 87  |
| § 3. Liberté de Profession . . . . .                           | 88  |
| § 4. Liberté de Réunion et d'Association . . . . .             | 89  |
| CHAPITRE III. Les Droits . . . . .                             | 91  |
| § 1. Droits politiques . . . . .                               | 91  |
| § 2. Droits économiques et sociaux. . . . .                    | 94  |
| A) Droit à la vie, à la protection et à l'assistance. . . .    | 95  |
| B) Droit au travail . . . . .                                  | 99  |
| a) Principes généraux . . . . .                                | 99  |
| b) La question agraire. . . . .                                | 100 |
| C) Droit à l'instruction . . . . .                             | 106 |
| CHAPITRE IV. — Les limites des droits et des libertés. . . . . | 111 |
| § 1. Limites permanentes . . . . .                             | 112 |
| A) Propriété foncière . . . . .                                | 112 |
| B) Propriété industrielle et commerciale . . . . .             | 115 |
| C) Propriété artistique . . . . .                              | 116 |
| § 2. Limites temporaires. . . . .                              | 117 |

|                                          |     |
|------------------------------------------|-----|
| CHAPITRE V. — Les Devoirs . . . . .      | 121 |
| § 1. Devoirs envers la famille . . . . . | 121 |
| § 2. Devoirs envers l'État . . . . .     | 123 |

## QUATRIÈME PARTIE

## LA CONSTITUTION ET LE DROIT INTERNATIONAL

|                                                                                                          |     |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| CHAPITRE I. — Théories des rapports entre le Droit International et<br>le Droit Constitutionnel. . . . . | 133 |
| § 1. Dualisme . . . . .                                                                                  | 133 |
| § 2. Monisme . . . . .                                                                                   | 135 |
| CHAPITRE II. — Primauté actuelle de droit interne . . . . .                                              | 141 |
| CHAPITRE III. — La Constitution et la Société des Nations . . . .                                        | 147 |
| CHAPITRE IV. — Les Traités Internationaux . . . . .                                                      | 149 |
| § 1. Procédure de la conclusion des traités . . . . .                                                    | 150 |
| A) Négociation des traités. . . . .                                                                      | 151 |
| B) Ratification des traités. . . . .                                                                     | 152 |
| C) Promulgation des traités . . . . .                                                                    | 156 |
| § 2. Validité et forme obligatoire des traités. . . . .                                                  | 158 |
| Appendice. Les traités secrets . . . . .                                                                 | 163 |
| CHAPITRE V. — La déclaration de guerre. . . . .                                                          | 165 |
| § 1. Nécessité d'une déclaration formelle de la guerre. . . .                                            | 166 |
| § 2. Intervention du Pouvoir Législatif dans la déclaration<br>de guerre . . . . .                       | 167 |
| CHAPITRE VI. — La renonciation à la guerre . . . . .                                                     | 173 |
| CHAPITRE VII. — Les droits des Étrangers. . . . .                                                        | 177 |
| CONCLUSION. . . . .                                                                                      | 179 |





IMPRIMERIE  
CH. HÉRISSY  
R. KVRUX 2.